

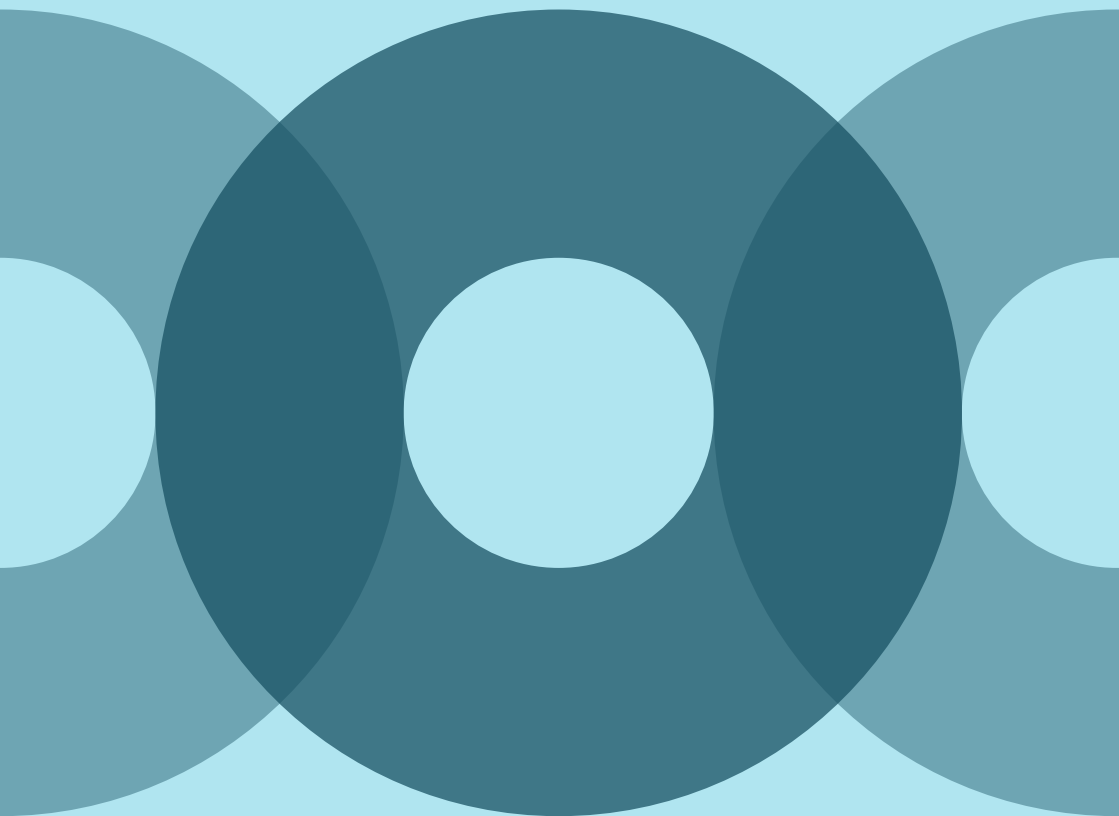


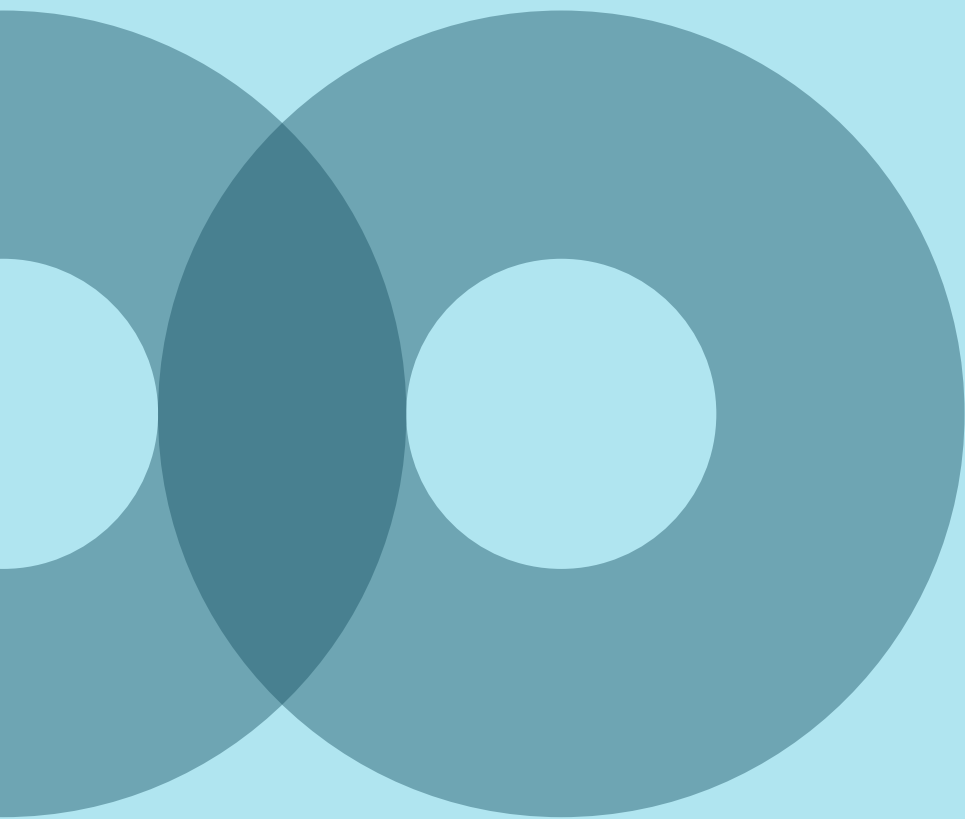
**Diskriminerings
ombudsmannen**

Rapport 2025:2

Nationella minoriteters rättigheter

**– några iakttagelser och rekommendationer
25 år efter Sveriges ratificering av Europarådets
minoritetskonventioner**





Nationella minoriteters rättigheter

– några iakttagelser och rekommendationer
25 år efter Sveriges ratificering av Europarådets
minoritetskonventioner

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

© DO

R31 2025 PDF.

ISBN 978-91-88175-61-8.

Formgivning: Södra tornet.

Denna pdf är tillgänglig. Andra alternativa format, exempelvis Daisy, lättläst eller punktskrift, kan beställas vid behov. Kontakta då DO på order@do.se. Rapporten kan även beställas i tryckt version via DO:s webbplats.

Förord

I år är det 25 år sedan Sverige ratificerade Europarådets minoritetskonventioner. Judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar erkändes då som nationella minoriteter och jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli som nationella minoritetsspråk.

Genom historien har de fem minoriteterna på olika sätt utsatts för diskriminering och övergrepp. Staten och samhället har under olika perioder av historien bidragit till att undertrycka minoriteternas språk, traditioner, religioner och kulturarv. Erkännandet år 2000 innebar därmed ett tydligt och viktigt skifte i svenska statens förhållningssätt till minoriteterna. Livsvillkoren för de nationella minoriteterna präglas dock fortfarande av effekter av kränkningar och övergrepp genom historien och av den diskriminering personer som tillhör nationella minoriteter utsätts för än i dag.

Uppdraget som diskrimineringsombudsman handlar om att agera mot diskriminering och synliggöra hur diskriminering begränsar individers tillgång till mänskliga rättigheter. Diskrimineringsombudsmannens (DO:s) arbete mot diskriminering av nationella minoriteter handlar om att arbeta för allas tillgång till lika rättigheter och möjligheter och framföra synpunkter på brister i Sveriges efterlevnad av minoritetskonventionerna. I den här rapporten redogörs för våra iakttagelser och erfarenheter av utvecklingen under de 25 år som passerat efter ratificeringen av minoritetskonventionerna. DO lämnar även rekommendationer med förslag på åtgärder för att motverka diskriminering och för att öka de nationella minoriteternas tillgång till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna.

Rapporten bygger på det arbete och den kunskap om diskriminering av nationella minoriteter som utvecklats på DO under många år. Jag vill här tacka alla de personer och företrädare för de nationella minoriteternas organisationer som på olika sätt deltagit i diskussioner, dialoger och samråd med DO under de gångna 25 åren och bidragit med sin kunskap och erfarenhet.

Rapporten överlämnas nu till regeringen. Min förväntan är att den ska bidra till en positiv utveckling och en situation där personer som tillhör de nationella minoriteterna har tillgång till lika rättigheter och möjligheter.

Solna den 22 oktober 2025.

Lars Arrhenius,
diskrimineringsombudsman

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	21
Inledning	32
Syfte och avgränsning	33
Källmaterial och disposition	34
Bakgrund	37
Europarådets minoritetskonventioner	37
Ramkonventionen	38
Språkstadgan	40
Nationella minoriteter och minoritetsspråk i Sverige	42
Minoritetspolitikens utveckling i Sverige	43
Ett eget politikområde	44
Språklagen och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk	45
Romastrategin	47
Sanningskommissioner	48
Handlingsprogram för de nationella minoritetsspråken	49
Strategi för judiskt liv i Sverige	49

DO:s arbete mot diskriminering av judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar	49
---	-----------

Arbete med anmälningar, förlikningar och rättsfall.....	51
---	----

Främjande arbete mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter.....	54
--	----

Nationella minoriteters rättigheter 25 år i Sverige – iakttagelser och rekommendationer

58

Rätten till icke-diskriminering	60
---------------------------------------	-----------

Brister i skyddet mot diskriminering.....	61
---	----

Behov av lagstiftning som främjar de nationella minoriteternas rättigheter.....	66
--	----

Rekommendation.....	69
---------------------	----

Lagstiftningen om nationella minoriteters rättigheter	70
---	-----------

Otydlig lagstiftning.....	71
---------------------------	----

Utkrävbara rättigheter och möjlighet till överprövning är viktigt.....	73
--	----

Rättighetsbaserad uppföljning och tillsynsmyndighet saknas.....	74
---	----

Rekommendation.....	76
---------------------	----

Fem olika nationella minoriteter	77
--	-----------

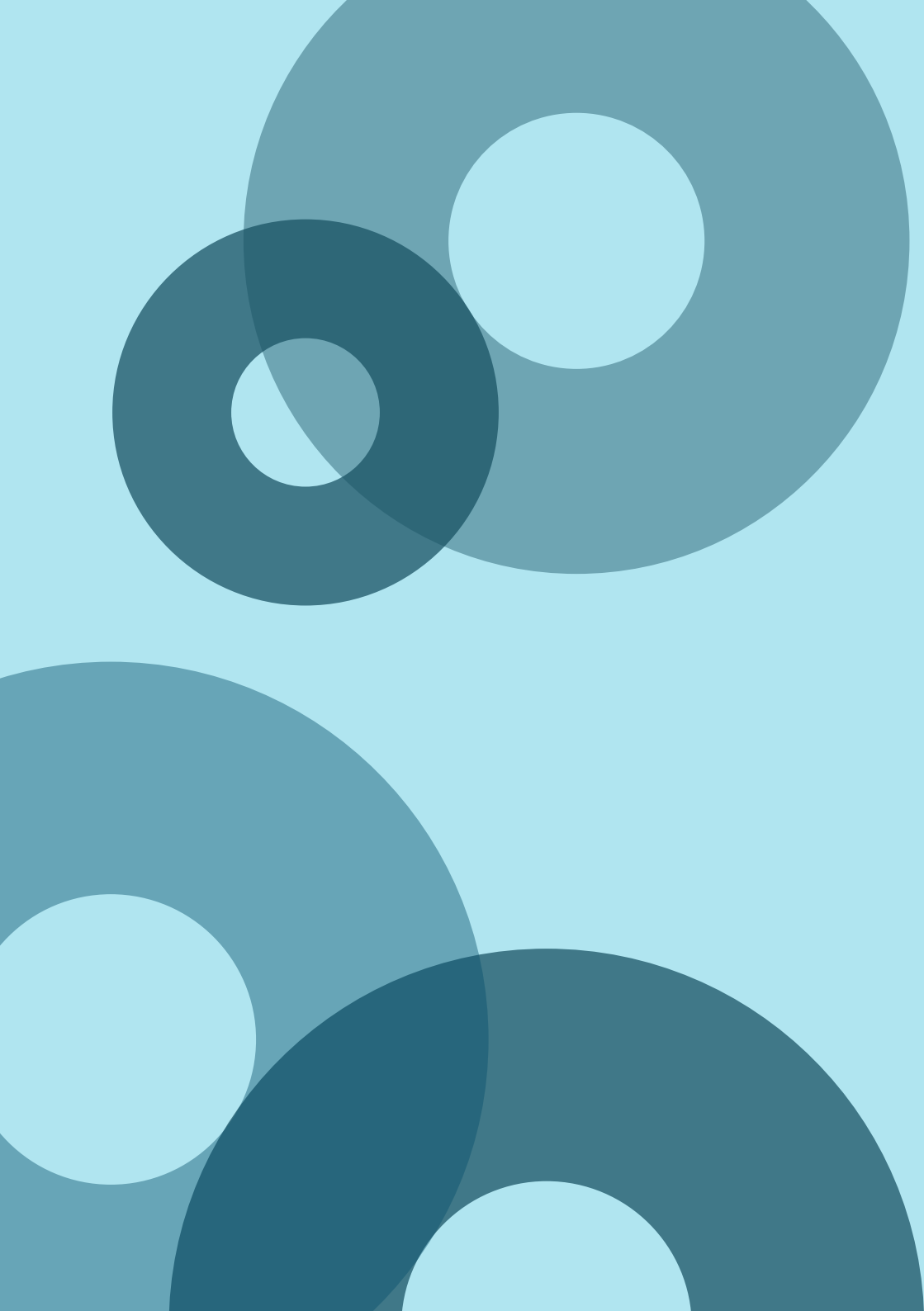
Olika minoriteter men samma åtgärder.....	77
---	----

Åtgärder för romsk inkludering.....	79
-------------------------------------	----

Liknande problem men inte lika rättigheter.....	81
---	----

Rekommendation.....	82
---------------------	----

Förutsättningar för inflytande och delaktighet	83
Modellen med samråd otillräcklig	84
Begränsade möjligheter för egenmakt	86
Rekommendation	86
Effekter av historiska övergrepp	87
Viktigt med kunskap om samband mellan diskriminering då och nu	88
Kunskap om historien – men åtgärder utan historiska perspektiv	90
Rekommendation	94
Minoritetspolitik i stället för urfolkspolitik	94
Utredningar utan åtgärder	95
Urfolkspolitik saknas	97
Rekommendation	98
Referenser	100



Sammanfattning

Det är 25 år sedan Sverige ratificerade Europarådets minoritetskonventioner – Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk. Det vill Diskrimineringsombudsmannen (DO) uppmärksamma med denna rapport.

Syftet med rapporten är att redogöra för DO:s iakttagelser och erfarenheter av utvecklingen under de 25 år som passerat efter ratificeringen av minoritetskonventionerna. I rapporten lämnas även rekommendationer med förslag på åtgärder för att motverka diskriminering av individer som tillhör de nationella minoriteterna och för att öka de nationella minoriteternas tillgång till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna.

Rapporten utgår ifrån DO:s uppdrag och Sveriges förpliktelser enligt minoritetskonventionerna och bygger på erfarenheter från DO:s långvariga arbete mot diskriminering av judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar.

Bakgrund

Sverige ratificerade år 2000 Europarådets minoritetskonventioner. Samtidigt erkände Sverige judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar som nationella minoriteter, och jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli, inklusive dessa språks varieteter, som nationella minoritetsspråk.

Minoritetskonventionerna syftar till att främja och skydda de nationella minoriteters språk och kultur samt skydda nationella minoriteter mot alla åtgärder som syftar till assimilering. Rätten till icke-diskriminering är central i arbetet med att förverkliga konventionerna.

Erkännandet innebar ett skifte i svenska statens förhållningssätt och det väckte förhoppningar, inte minst bland de nationella minoriteterna själva, om möjligheter till förändring. Tidigare förhållningssätt och åtgärder hade inbegripit förföljelse och övergrepp och i stor utsträckning bidragit till assimilering och diskriminering.

I samband med ratificeringen av minoritetskonventionerna blev minoritetspolitiken ett eget politikområde. Samtidigt inrättades lagar och strategier för att främja dessa rättigheter. Lagarna och minoritetspolitiken har utvecklats och förtydligats genom åren, bland annat genom språklagen 2009 och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk 2010.

Trots erkännandet och utvecklingen visar Europarådets granskningar på brister när det kommer till hur Sveriges lever upp till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna. En viktig del av DO:s arbete har under åren varit att utifrån ombudsmannarollen synliggöra förekomst av diskriminering och framföra synpunkter på brister i Sveriges implementering av rättigheterna i minoritetskonventionerna.

DO:s iakttagelser och rekommendationer

Det finns anledning att, 25 år efter Sveriges ratificering av Europarådets minoritetskonventioner, efterfråga ett omtag i arbetet med att förverkliga de nationella minoriteternas rättigheter. Sverige har fullt ut inte lyckats bryta med tidigare förhållningssätt och diskriminering av judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar är fortfarande ett problem. DO kan konstatera att det trots utvecklingen av lagstiftning, politiska initiativ och åtskilliga uppdrag till olika myndigheter kvarstår stora brister i Sveriges efterlevnad av minoritetskonventionerna.

Rätten till icke-diskriminering

Rätten till icke-diskriminering är central i Europarådets minoritetskonventioner och för förverkligandet av de nationella minoriteternas rättigheter. För att säkerställa principen om icke-diskriminering krävs

därför att Sverige både säkerställer ett effektivt skydd mot diskriminering och vidtar åtgärder som främjar tillgången till de nationella minoriteternas rättigheter.

Diskrimineringslagen är förhållandevis omfattande, men inte heltäckande. I dag omfattar skyddet mot diskriminering inte självklart all den diskriminering som individer utsätts för inom olika samhällsområden.

Att de individer som utsätts för diskriminering ges tillgång till ett rättsligt skydd (access to justice) och effektiva rättsmedel är avgörande för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden om skydd mot diskriminering. För att fler som utsätts för diskriminering ska få upprättelse och diskrimineringslagstiftningen ska få större genomslag i samhället behöver dessutom fler aktörer än DO involveras.

Det finns även anledning att se över hur skyddet mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet och diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning kan bli mer effektivt tillsammans med annan lagstiftning mot olika brott med rasistiska förtecken.

Regeringen bör därför

- utvidga diskrimineringslagen så att skyddet mot diskriminering i offentlig verksamhet blir heltäckande
- utreda frågan om att införa språk som en självständig diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen
- skapa en processfond där enskilda eller organisationer som arbetar med antidiskriminering kan söka medel för att bekosta diskrimineringstvister i domstol
- se över rättegångskostnadsreglerna i diskrimineringstvister, eftersom reglerna i dag ofta innebär en alltför hög kostnadsrisk för den enskilde och den organisation som för den enskildes talan

- öka resurserna till, och stärka förutsättningarna för, de nationella minoriteternas organisationer och för antidiskrimineringsbyråer att driva diskrimineringsärenden i domstol
- genomföra en översyn/uppföljning av hela det samlade skyddet mot diskriminering och brott med rasistiska förtecken, i syfte att utvärdera skyddets effektivitet och identifiera eventuella brister i lagstiftning eller implementering.

Förbuden mot diskriminering är viktiga för att individer som utsatts för diskriminering ska få upprättelse, och förbuden har även en förebyggande inverkan. Diskrimineringslagen är också viktig för att säkerställa tillgång till lika rättigheter och möjligheter. Diskrimineringslagen behöver dock åtföljas av åtgärder som särskilt främjar de villkor som är nödvändiga för att individer som tillhör de nationella minoriteterna ska kunna bevara och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga delarna av sin identitet, nämligen sin religion, sitt språk, sina traditioner och sitt kulturarv. Det finns därför behov av att främja de nationella minoriteternas tillgång till specifika rättigheter enligt minoritetskonventionerna genom en tydligare reglering.

Regeringen bör därför

- överväga behovet av ytterligare lagstiftning eller regelverk för att främja individers tillgång till de rättigheter som följer av minoritetskonventionerna.

Lagstiftningen om nationella minoriteters rättigheter

Lagstiftningen om nationella minoriteters rättigheter har successivt stärkts under de senaste 25 åren. Trots det visar statliga utredningar och Europarådets granskningar att de nationella minoriteternas ställning fortfarande är svag, och att individer ofta inte har tillgång till sina rättigheter enligt minoritetskonventionerna.

För att tillförsäkra individer som tillhör de nationella minoriteterna de rättigheter som slås fast i minoritetskonventionerna, och skapa förutsättningar för förändring genom att öka tillgången till dessa rättigheter, är det nödvändigt med en effektiv lagstiftning. En effektiv lagstiftning innebär att bestämmelserna är tydliga och utkrävbara och att efterlevnaden på olika sätt följs upp och utvärderas.

Regeringen bör därför

- förtydliga bestämmelserna i lagstiftningen som rör nationella minoriteter med utgångspunkt i minoritetskonventionerna och göra dessa rättigheter utkrävbara för individer
- inrätta eller utse en eller flera myndigheter med tillsynsansvar över den lagstiftning som reglerar de nationella minoriteternas rättigheter.

Fem olika nationella minoriteter

Sverige har huvudsakligen försökt implementera minoritetskonventionerna genom en rad generella åtgärder, utformade för och riktade till alla fem nationella minoriteter och minoritetsspråk. De nationella minoriteterna är dock olika, och det finns stora variationer även inom respektive nationell minoritet exempelvis i fråga om historia, kultur och språk. Olikheterna innebär dock inte att åtgärderna bör ta sin utgångspunkt i de olika minoriteterna. Utgångspunkten bör i stället tas i de samhälleliga hinder som begränsar tillgången till lika rättigheter och möjligheter.

Regeringen bör därför

- ta fram en långsiktig strategi för att bevara och utveckla de nationella minoritetsspråken, som utgår från såväl talarnas situation som situationen för respektive språk
- ta initiativ till ett systematiskt arbete för att undanröja hinder för romers tillgång till lika rättigheter och möjligheter i dag och överväga behovet av tillfälliga särskilda åtgärder

- genomföra en förändring av lagstiftningen, så att samtliga nationella minoriteter och minoritetsspråk omfattas av de bestämmelser som i dag är knutna till ordningen med förvaltningsområden.

Förutsättningar för inflytande och delaktighet

Frågan om de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och delaktighet är central för att säkerställa tillgången till rättigheterna i minoritetskonventionerna.

Trots att förvaltningsmyndigheter enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har en skyldighet att samråda med de nationella minoriteterna finns fortfarande stora brister vad gäller de nationella minoriteternas inflytande och delaktighet i frågor som berör dem. Bestämmelserna om samråd i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk verkar därmed inte ha fått avsedd effekt. Det kan ifrågasättas om den modell för inflytande och samråd, så som den är framskrivet i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, är en tillräcklig och lämplig lösning för att leva upp till minoritetskonventionerna.

En annan aspekt som påverkar de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och delaktighet är minoriteternas egna institutionella förutsättningar att på ett så jämbördigt sätt som möjligt kunna påverka beslut i frågor som rör dem. I sammanhanget är även de nationella minoriteternas tillgång till information och deras möjligheter till debatt i aktuella frågor, bland annat genom nationella minoritetsmedia, viktig.

Regeringen bör därför

- utreda hur den svenska modellen för samråd kan utvecklas i syfte att öka de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och delaktighet på samtliga nivåer i samhället
- göra en översyn av lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket, så att den i större utsträckning motsvarar urfolksrätten.

Effekter av historiska övergrepp

Livsvillkoren för judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar påverkas av diskriminering i dag, men också av statens och majoritets-samhällets politik och förhållningssätt genom historien och av samband mellan övergrepp och kränkningar då och diskriminering i dag.

De senaste 30 åren har ett antal statliga utredningar tillsatts för att belysa några av de historiska övergrepp som begåtts mot de nationella minoriteterna under framför allt 1900-talet. Sverige har dock inte lyckats bryta fullt ut med tidigare förhållningssätt och den tidigare förda politiken, och inom flera samhällsområden saknas erkännande av och uppgörelse med historiska övergrepp.

DO menar att framför allt de senare årens arbeten med regeringens Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset och Sanningskommissionen för det samiska folket har en viktig roll i att synliggöra olika historiska skeenden och historiska övergrepp. Kunskapen som utvecklats kan utgöra en grund för en ursäkt från staten för den tidigare förda politiken, och kan på så sätt bli startskott för och bidra till ett arbete för försoning och ömsesidigt förtroende mellan de nationella minoriteterna och staten. Än så länge har dock inte många åtgärder vidtagits, för att utifrån ett historiskt perspektiv på dagens situation försöka komma till rätta med diskriminering av individer som tillhör nationella minoriteter och säkerställa judars, romers, samers, sverigefinnars och tornedalingars tillgång till lika rättigheter och möjligheter.

För att förhindra att historiska övergrepp upprepas behövs åtgärder för att göra upp med och komma till rätta med effekterna av de historiska övergreppen.

Regeringen bör därför

- utreda de individuella rättsliga aspekter som kan finnas av historiska övergrepp, i syfte att bidra till upprättelse för individer
- utveckla och synliggöra ytterligare historisk kunskap och kunskap om samband mellan diskriminering då och nu – det kan till exempel handla om riktade forskningsmedel eller att skapa institutioner/ museer som kan ansvara för dokumentation och vidareförmedling av kunskap, och bör göras på ett sätt som ger minoriteterna inflytande och ägarskap över sin historia
- vidta kompensatoriska åtgärder utifrån historisk kunskap och därigenom säkerställa de nationella minoriteternas tillgång till lika rättigheter och möjligheter. Det kan till exempel handla om olika kompensatoriska åtgärder för den assimileringspolitik som de nationella minoritetsspråken och deras talare varit utsatta för.

Minoritetspolitik i stället för urfolkspolitik

Sverige erkände 1977 samer som ett urfolk. Samers särställning tydliggjordes även genom en förändring av regeringsformen 2011 som slog fast att ”Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.”

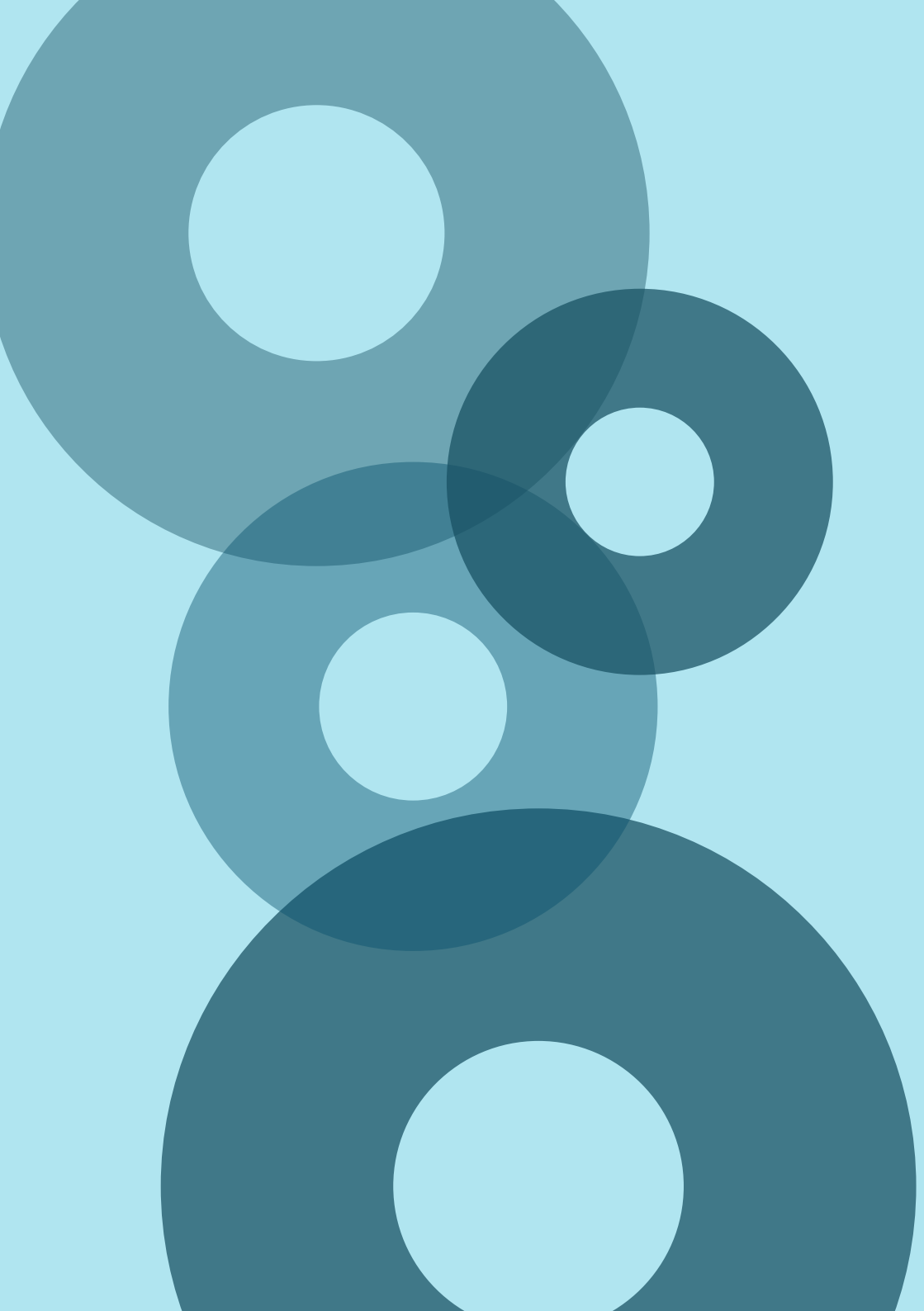
De senaste fyrtio åren har det genomförts ett trettiotal statliga utredningar om samer och samers rättigheter och ytterligare ett antal utredningar som berört samer på olika sätt. Trots detta har få åtgärder vidtagits för att säkerställa samers rättigheter. Det går därför inte att bortse från intrycket av att den svenska staten genom utredningar har skjutit ”samefrågan” framför sig och överlåtit åt domstolar och lokalsamhället att lösa de problem som statens brist på ansvarstagande skapat. Inte ens på områden där det skett en utveckling av rättspraxis i svenska domstolar har staten anpassat politiken och lagstiftningen efter detta. Staten har således

överlåtit åt exempelvis markägare, kommuner, skolor och samer att ta ansvar för att lösa problem och konflikter som samepolitiken lagt grund för, något som bidrar till att samer är i en situation där de är än mer utsatta för diskriminering. Situationen påverkar inte endast förekomsten av diskriminering utan alltså även samers utsatthet för näthet och andra brott med rasistiska förtecken.

Samer i Sverige framstår som ett urfolk på pappret. Trots att det finns en samepolitik är det tydligt att samer med minoritetspolitikens införande i första hand kommit att betraktas som en nationell minoritet med rätt till skydd för språk och kultur. Samepolitiken har inte nämnvärt påverkats av att urfolk internationellt kommit att betraktas som egna folk med rätt till bland annat självbestämmande och rätt till land och naturresurser. Den har inte heller nämnvärt påverkats av att det i svenska domstolar skett en rättsutveckling avseende erkännandet av samiska rättigheter. DO har därför länge påtalat att Sverige behöver säkerställa samers rättigheter som urfolk och att det jämte minoritetspolitiken behövs en urfolkspolitik.

Regeringen bör därför

- ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention nummer 169 om stamfolks och urfolks rättigheter i självständiga stater
- inrätta lagstiftning och en urfolkspolitik som med utgångspunkt i Internationella arbetsorganisationens konvention nummer 169 om stamfolks och urfolks rättigheter i självständiga stater och Förenta nationernas deklaration om urfolks rättigheter säkerställer samers rättigheter som urfolk.



Summary

It has now been 25 years since Sweden ratified the Council of Europe's Minority Conventions – the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages. With this report, the Swedish Equality Ombudsman (DO) is taking the opportunity to draw attention to the current state of discrimination against national minorities.

This report aims to present the DO's observations and experiences regarding developments over the 25 years since the ratification of the Minority Conventions. The report also provides recommendations, including proposals for measures to prevent discrimination against individuals belonging to national minorities and to ensure the national minorities access to the rights under the Minority Conventions.

The report is grounded in the DO's mission and Sweden's obligations under the Minority Conventions, drawing on experience from the DO's long-term work to combat discrimination against Jews, Roma, Sami, Swedish Finns and Tornedalians.

Background

In 2000, Sweden ratified the Council of Europe's Minority Conventions. At the same time, Sweden recognised Jews, Roma, Sami, Swedish Finns and Tornedalians as national minorities, and Yiddish, Romani Chib, Sami, Finnish and Meänkieli, including variants of these languages, as national minority languages.

The Minority Conventions aim to promote and protect the languages and cultures of national minorities and to protect national minorities against forced assimilation. The right to non-discrimination is a central tenet of the work to implement the conventions.

Sweden's recognition of national minorities also led to a shift in the Government's approach and raised expectations for change, particularly among the national minorities themselves. Previous approaches and policy measures resulted in persecution and mistreatment and largely contributed to forced assimilation and discrimination.

In parallel with the ratification of the Minority Conventions, the Government established a new policy area – minority policy. At the same time, laws and strategies were established to promote these rights. The resulting laws and minority policies have evolved over the years, including through the Swedish Language Act (språklag) of 2009 and the Act on National Minorities and Minority Languages (lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk) of 2010.

Despite the recognition of national minorities and the progress that followed, the Council of Europe's reviews have identified shortcomings in Sweden's implementation of the rights enshrined in the Minority Conventions. An important part of the DO's work over the years has been to shed light on discrimination based on the role as ombudsman and to submit its assessments on identified shortcomings in Sweden's implementation of the rights guaranteed under the Minority Conventions.

The DO's observations and recommendations

The 25-year anniversary of Sweden's ratification of the Council of Europe's Minority Conventions calls for renewed efforts to fully recognise the rights of National Minorities. Sweden has not fully broken from previous approaches and policies, and discrimination against Jews, Roma, Sami, Swedish Finns and Tornedalians remains a persistent and pervasive problem. The DO can state that despite the progress Sweden has achieved through legislation, political initiatives, and various assignments to government authorities, significant shortcomings remain in Sweden's compliance with the Minority Conventions.

The right to non-discrimination

The right to non-discrimination is a central tenet of the Council of Europe's Minority Conventions and is essential to the full realisation of the rights of national minorities. Living up to the principle of non-discrimination therefore requires Sweden to both ensure effective protection against discrimination and take measures that enable National Minorities to fully access these rights.

The scope of the Swedish Discrimination Act (diskrimineringslagen) is relatively broad, but it is not comprehensive. Today, protection against discrimination does not necessarily cover all forms of discrimination that individuals may encounter in different parts of society.

Providing individuals subjected to discrimination with access to justice and effective legal remedies is a crucial part of ensuring that Sweden fulfils its international commitments regarding the protection against discrimination. In order to ensure that more people who have been subjected to discrimination are able to seek redress, and that discrimination legislation has a broader impact across society, societal actors beyond the DO also need to be involved.

There is also a need to review how protection against discrimination based on ethnic origin, and discrimination related to religion or other beliefs, can be strengthened, alongside other legislation combatting various racially motivated offences.

The Government should therefore

- expand the scope of the Swedish Discrimination Act to include comprehensive protection against discrimination in public services
- investigate the possibility of introducing language as an independent ground for discrimination in the Swedish Discrimination Act

- establish a litigation fund to which individuals or organisations engaged in anti-discrimination work can apply for funding to cover legal costs in discrimination proceedings
- review the rules on legal costs in discrimination proceedings, as the current rules often result in the risk of excessive costs for individual litigants and the organisations representing them
- increase the resources and opportunities available to national minority organisations and anti-discrimination agencies to pursue discrimination cases in the courts
- conduct a review/follow-up of all safeguards against discrimination and racially motivated offences, with the aim of evaluating the effectiveness of these safeguards and identifying any shortcomings in legislation or implementation.

Prohibitions against discrimination are important for ensuring individuals who have been subjected to discrimination can seek redress, but also for their preventive effect. The Swedish Discrimination Act is also important for ensuring access to equal rights and opportunities. However, the Act needs to be complemented with measures that help create the conditions necessary for individuals belonging to national minorities to preserve and develop their culture and preserve the essential elements of their identity – namely their religion, language, traditions and cultural heritage. There is therefore a need to strengthen the ability of national minorities to access the rights afforded to them under the Minority Conventions through more explicit national regulations.

The Government should therefore

- consider the need for additional legislation or regulations to promote the ability of individuals to access the rights afforded to them under the Minority Conventions.

Legislation on the rights of national minorities

Legislation on the rights of national minorities has been gradually strengthened over the past 25 years. Despite this, government investigations and Council of Europe reviews show that national minorities remain in a vulnerable position in society, and that individuals are often unable to fully access their rights under the Minority Conventions.

In order to ensure that individuals belonging to national minorities are free to access the rights guaranteed under the Minority Conventions, and to create conditions for change that increase their ability to access these rights, effective legislation is needed. For legislation to be effective, it must be unambiguous, enforceable and include mechanisms to monitor and evaluate compliance.

The Government should therefore

- clarify the provisions in the legislation concerning national minorities based on the wording of the Minority Conventions and ensure that individuals are able to access these rights
- establish or designate one or more authorities with supervisory responsibility over legislation regulating the rights of national minorities.

Five different national minorities

Sweden has primarily set out to implement the Minority Conventions through a series of general measures, designed for and directed at all five national minorities and minority languages. However, the national minorities are not a homogeneous group; there are significant variations even within each national minority in terms of history, culture and language. However, these differences do not imply that measures need to be designed separately based on the specific needs of each minority.

Instead, measures should be based on obstacles in society that limit access to equal rights and equal opportunities.

The Government should therefore

- develop a long-term strategy to preserve and promote the national minority languages, which should be based on the circumstances of the speakers and the individual languages
- initiate systematic work to remove obstacles preventing Roma from enjoying equal rights and opportunities, and consider the need for temporary special measures
- implement the necessary legislative changes to ensure that all national minorities and minority languages are covered by the provisions that are currently linked to Sweden's administrative areas system.

Conditions for influence and participation

The opportunities for national minorities to exert influence and participate are a central issue that must be addressed to ensure their ability to access the rights enshrined in the Minority Conventions.

Despite the fact that government agencies have an obligation to consult with national minorities under the Swedish Act on National Minorities and Minority Languages, there are still significant shortcomings regarding the ability of national minorities to exert influence and participate in issues that affect them. It can therefore be concluded that the provisions on consultation in the Swedish Act on National Minorities and Minority Languages have not had the intended effect. It is questionable whether the model intended to facilitate influence and consultation, as outlined in the Swedish Act on National Minorities and Minority Languages, is a viable and appropriate solution for ensuring compliance with the Minority Conventions.

Another aspect affecting national minorities' opportunities for influence and participation is the extent to which the groups' unique institutional conditions allow them to participate in decisions on issues that concern them in as equitable manner as possible. In this context, national minorities' access to information and opportunities to participate in debate on relevant issues, including through national minority media, are also important.

The Government should therefore

- investigate how the Swedish consultation model can be improved to increase national minorities' opportunities for influence and participation at all levels of society
- review the Act (2022:66) on Consultation on Matters Concerning the Sami People (lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket) to ensure that it better aligns with the promotion of indigenous rights.

Impact of historical abuses

The living conditions of Jews, Roma, Sami, Swedish Finns and Tornedalians are affected not only by present-day discrimination, but also by the historic policies and attitudes of the state and majority society, as well as the lingering impact of past abuses and mistreatment on current experiences of discrimination.

Over the past 30 years, a number of government investigations have been commissioned to shed light on the historical abuses suffered by the national minorities, particularly during the 20th century. However, Sweden has not yet fully broken with previous approaches and policies, and in several areas of society there is a lack of recognition of, and redress for, historical abuses.

The DO wishes to emphasise that the Government's recent efforts, such as the Dark Unknown History – White Paper on Abuses and Rights

Violations Against Roma in the 20th Century (Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet), the Truth and Reconciliation Commission for Tornedaliens, Kvens and Lantalaisten and the Truth Commission for the Sami people, have played an important role in raising awareness of various historical events and abuses. The knowledge gained can be used as the basis for a state apology for historic policies, and thus serve as a starting point for, and contribute to, efforts towards reconciliation and mutual trust between the national minorities and the Swedish Government. However, to date, few measures have been implemented to address the effect of historical discrimination against national minorities on current conditions, and to ensure that Jews, Roma, Sami, Swedish Finns and Tornedaliens can enjoy equal rights and opportunities.

In order to prevent historical abuses from recurring, measures are needed to acknowledge and address their lasting effects.

The Government should therefore

- investigate the legal implications of historical abuses for individuals, in order to help individuals to receive redress today
- gather and disseminate further historical knowledge, including knowledge about the link between historical discrimination and present-day discrimination. This could involve targeted research funding or creating institutions/museums that can be responsible for the documentation and dissemination of knowledge, and should be done in a way that gives minorities influence over, and ownership of, their own history
- take compensatory measures based on historical knowledge, thereby ensuring that national minorities are able to enjoy equal rights and opportunities. This could involve various compensatory measures addressing historical assimilation policies, which had a profound impact on national minority languages and their speakers.

Minority policies instead of indigenous policies

Sweden recognized Sami as an indigenous people in 1977. The special status of Sami was also enshrined through an amendment to the Instrument of Government in 2011, which stated that “the opportunities of the Sami people, and ethnic, linguistic and religious minorities to preserve and develop a cultural and social life of their own shall be promoted.”

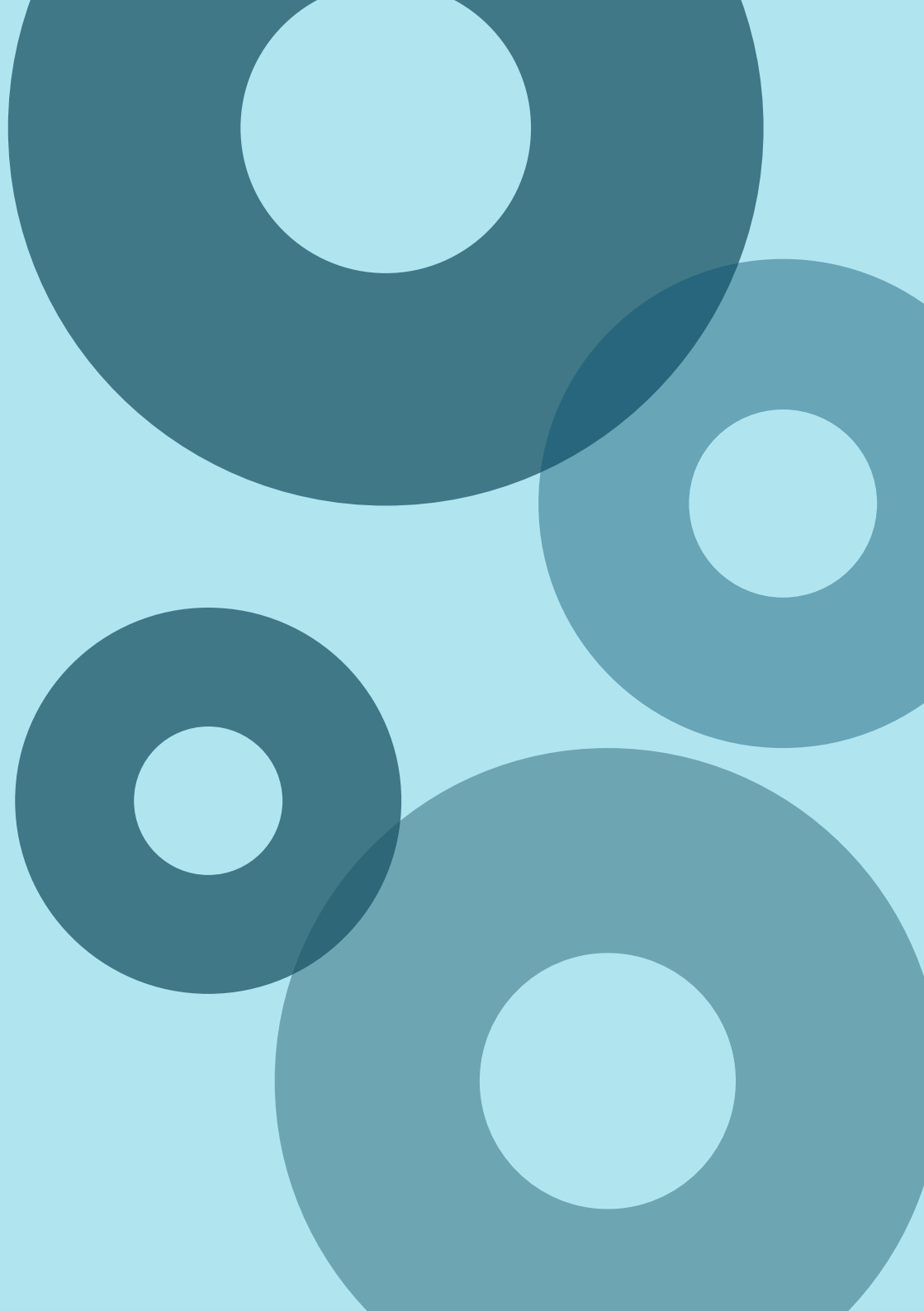
Over the past forty years, approximately thirty government investigations have been carried out on Sami and Sami rights, as well as a number of other investigations concerning Sami. Despite this, few meaningful measures have been taken to ensure the ability of Sami to access their rights. It is therefore difficult to ignore the impression that the Swedish Government has deferred the “Sami issue”, leaving it to the courts and local communities to resolve the problems created by the Government’s lack of political will. Even in areas where case law has been developed through decisions of the Swedish courts, the Government has not adapted its policy and legislation accordingly. The Government has thus transferred its responsibility to landowners, municipalities, schools and Sami to resolve the problems and conflicts arising from Sami policy. As a result, Sami are currently even more vulnerable to discrimination. This situation not only affects the prevalence of discrimination, but also the exposure of Sami to online hate speech and other racially motivated offences.

On paper, Sami residing in Sweden are recognised as an indigenous people. Despite the existence of a Sami policy, it is clear that with the introduction of minority policy, Sami have primarily come to be regarded as a national minority, with rights to the protection of language and culture. Sami policy has not been significantly adapted to respond to the fact that, internationally, indigenous peoples are now recognised as distinct peoples with certain rights, including the right to self-determination and rights to land and natural resources. Furthermore, policy has not been significantly changed in response to legal

developments in the Swedish courts regarding the recognition of Sami rights. The DO has long emphasised that Sweden must ensure the rights of Sami as an indigenous people, and that in addition to minority policy, an indigenous peoples policy is needed.

The Government should therefore

- ratify International Labour Organization Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries
- establish legislation and an indigenous peoples policy that, based on International Labour Organization Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries and the United Nation Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, ensures the rights of the Sami as an indigenous people.



Inledning

Sverige ratificerade år 2000 Europarådets Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk.¹ Samtidigt erkände Sverige judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar som nationella minoriteter, och jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli, inklusive dessa språks varieteter, som nationella minoritetsspråk.² I samband med ratificeringen inrättades ett nytt politikområde, minoritetspolitiken.³ Att förverkliga de nationella minoriteternas rättigheter är en del av Sveriges förpliktelser att respektera de mänskliga rättigheterna.

Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppdrag är att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Myndigheten har utifrån sitt uppdrag genom åren följt situationen för de nationella minoriteterna och hur Sverige lever upp till de folkrättsliga åtaganden som ratificeringen av minoritetskonventionerna innebär. DO har också återkommande lyft frågor som rör diskriminering av judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar och brister i individers tillgång till lika rättigheter och möjligheter.⁴

-
- 1 Hädanefter kallade **ramkonventionen** respektive **språkstadgan**, eller om båda avses **minoritetskonventionerna**.
 - 2 Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6 (2000) och Sveriges riksdag (2000).
 - 3 Proposition 1999/2000:1 (2000), sidan 163.
 - 4 Se till exempel Dagens nyheter (2013a), Dagens nyheter (2013b), DO (2009), DO (2010a), DO (2010b), DO (2011), DO (2012d), DO (2012e), DO (2013d), DO (2014d), DO (2014f), DO (2016a), DO (2016c), DO (2017c), DO (2017d), DO (2017e), DO (2017f), DO (2018a), DO (2018b), DO (2019a), DO (2019b), DO (2019c), DO (2019d), DO (2020c), DO (2021b), DO (2021c), DO (2022b), DO (2023b), DO (2024a), DO (2024b), DO (2024c), DO (2024j), DO (2024k) samt DO (2025a).

Det är 25 år sedan Sverige ratificerade ramkonventionen och språkstadgan. Sveriges erkännande av nationella minoriteters rättigheter väckte förhoppningar, inte minst bland de nationella minoriteterna själva, om möjligheter till förändring. Tidigare förhållningssätt och åtgärder hade inbegripit förföljelse och övergrepp och i stor utsträckning bidragit till assimilering och diskriminering av judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. De senaste 25 årens minoritetspolitik har förvisso inneburit ett skifte i svenska statens förhållningssätt, men livsvillkoren för de nationella minoriteterna präglas fortfarande av effekter och erfarenheter av övergrepp genom historien och av den diskriminering individer utsatts för än i dag.⁵

Syfte och avgränsning

Denna rapport syftar till att redogöra för DO:s iakttagelser och erfarenheter av utvecklingen under de 25 år som passerat efter ratificeringen av minoritetskonventionerna. Syftet med rapporten är även att lämna rekommendationer med förslag på åtgärder för att motverka diskriminering av individer som tillhör de nationella minoriteterna och för att säkerställa tillgången till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna. Rapporten utgår ifrån DO:s uppdrag och Sveriges förpliktelser enligt minoritetskonventionerna. Redogörelsen tar därför sin utgångspunkt i de nationella minoriteternas rättigheter och i de diskriminerande hinder samt hinder för individers tillgång till lika rättigheter och möjligheter som DO identifierat genom åren.

Rapporten är således inte en uppföljning av minoritetspolitiken med en systematisk genomgång av vidtagna åtgärder. Det finns rättighetsområden som inte behandlas i rapporten och rapporten har inte heller ambitionen att vara heltäckande eller en beskrivning av situationen för respektive nationell minoritet.

5 Se bland annat SOU (Statens offentliga utredningar) 2023:68 (2023), Ds (Departementsserien) 2014:8 (2014), Regeringen (2021) samt SOU 2024:3 (2024).

DO vill med rapporten uppmärksamma att det är 25 år sedan Sverige ratificerade minoritetskonventionerna och summera myndighetens iakttagelser under dessa år samt lämna rekommendationer för framtiden.

Källmaterial och disposition

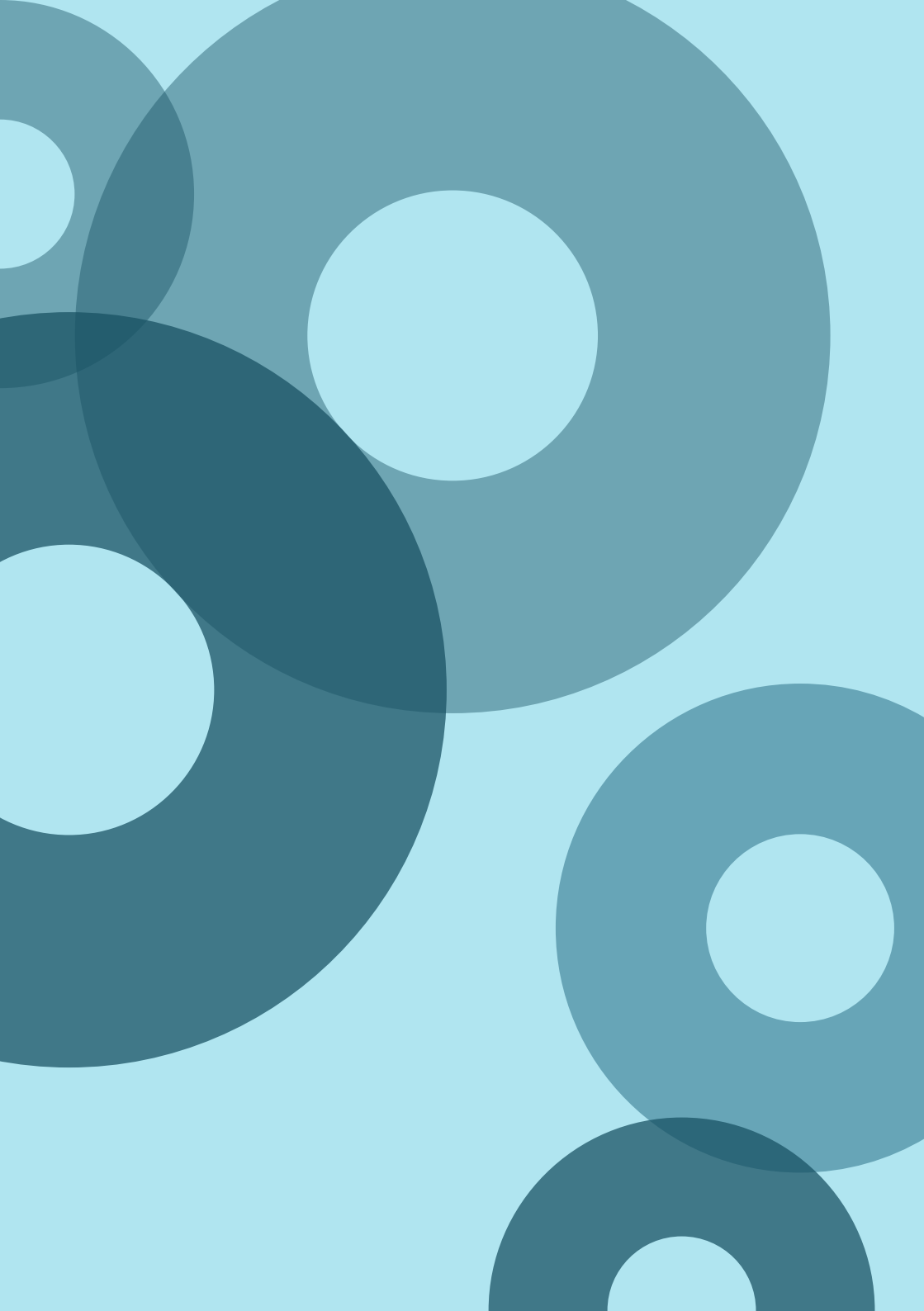
Rapporten bygger på det arbete som DO och den tidigare Ombudsmannen mot etnisk diskriminering⁶ bedrivit mot diskriminering av individer som tillhör de nationella minoriteterna och för judars, romer, samers, sverigefinnars och tornedalingars tillgång till lika rättigheter och möjligheter. Den huvudsakliga grunden för rapporten utgörs av anmälningar om diskriminering till DO, DO:s rapporter, remissvar och skrivelser, myndighetens rapportering till Förenta nationerna (FN) och Europarådet samt kunskap från DO:s dialog med företrädare för civilsamhället. Utöver det utgör även forskning, regeringsbeslut, statens offentliga utredningar, propositioner, lagstiftning och Europarådets granskningsrapporter om Sveriges efterlevnad av minoritetskonventionerna viktiga källor. Iakttagelserna i rapporten bygger på en genomgång och sammanställning av dessa källor.

6 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering var åren 1986–2008 en statlig myndighet med uppdrag att motverka diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning. Myndighetens uppgifter fördes över till Diskrimineringsombudsmannen den 1 januari 2009.

Rapporten består av tre kapitel. Efter detta inledande kapitel kommer ett bakgrundskapitel med översiktliga beskrivningar av minoritetskonventionerna och minoritetspolitikens utveckling, samt en sammanfattande redogörelse för DO:s arbete mot diskriminering av judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Därefter följer huvudkapitlet Nationella minoriteters rättigheter 25 år i Sverige. I huvudkapitlet återfinns iakttagelser utifrån sex tematiska avsnitt:

- Rätten till icke-diskriminering
- Lagstiftningen om nationella minoriteters rättigheter
- Fem olika nationella minoriteter
- Förutsättningar för inflytande och delaktighet
- Effekter av historiska övergrepp
- Minoritetspolitik i stället för urfolkspolitik.

Varje avsnitt avslutas med en rekommendation.



Bakgrund

Arbetet mot diskriminering av individer som tillhör de nationella minoriteterna och för judars, romers, samers, sverigefinnars och tornedalingars tillgång till lika rättigheter och möjligheter är en självklar del av DO:s uppdrag och roll, och har varit det under de senaste 25 åren. DO har genom åren följt situationen för de nationella minoriteterna och hur Sverige lever upp till de folkrättsliga åtaganden som ratificeringen av minoritetskonventionerna innebär. Som bakgrund till de iakttagelser och rekommendationer som följer ges nedan en översiktlig genomgång av Europarådets minoritetskonventioner, minoritetspolitikens utveckling i Sverige och DO:s uppdrag och arbete.

Europarådets minoritetskonventioner

Ramkonventionen och språkstadgan har utarbetats inom Europarådet. Konventionerna är från 1995 respektive 1992 och trädde båda i kraft 1998. Tillkomsten av konventionerna bygger på insikten att det finns ett stort antal minoriteter i olika områden i Europa som levt där sedan lång tid och som har ett eget språk och en egen kultur.⁷ Konventionerna avser att ge ett kulturellt och språkligt skydd för nationella minoriteter och minoritetsspråk i de länder som ratificerat dem. Konventionerna slår fast att undertecknande stater ska höja statusen på nationella minoriteters språk och kultur och skydda nationella minoriteter mot alla åtgärder som syftar till assimilering.⁸

7 Proposition 1998/99:143 (1999), sidan 9.

8 Proposition 1998/99:143 (1999), sidan 11 ff. Se även Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, artikel 5.

Europarådet övervakar hur Sverige lever upp till sina folkrättsliga åtaganden enligt de båda minoritetskonventionerna. De stater som undertecknat ramkonventionen och språkstadgan ska vart femte år lämna rapporter om situationen i landet, där de redovisar rättsliga och andra åtgärder som de har genomfört för att leva upp till konventionerna.⁹ Rapporterna granskas av en rådgivande kommitté (för ramkonventionen) och en expertkommitté (för språkstadgan). Dessa kommittéer gör även landbesök för att föra dialog med regeringen och dess myndigheter samt med de nationella minoriteterna. Kommittéerna sammanställer därefter sina synpunkter i en rapport som regeringen får möjlighet att kommentera. Därefter antar Europarådets ministerkommitté en resolution med rekommendationer till Sverige. Sedan år 2000 har Sverige granskats fem gånger av Europarådets rådgivande kommitté och åtta gånger av Europarådets expertkommitté.¹⁰

Ramkonventionen

Ramkonventionen består av fem delar. I ramkonventionens första del (artikel 1–3) slås grundläggande utgångspunkter fast för konventionens innehåll och tillämpning. Där konstateras att

- skyddet av nationella minoriteter utgör en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter
- varje person som tillhör en nationell minoritet själv fritt väljer om den vill behandlas som en sådan
- rättigheterna i konventionerna får utövas enskilt och i gemenskap med andra.

9 Europarådet (2025b) och Europarådet (2025c).

10 Europarådet (2025d) och Europarådet (2025a).

I ramkonventionens andra del (artikel 4–19) återfinns mer konkreta rättigheter som rör skyddet av nationella minoriteter. Särskilt betonas rätten att inte diskrimineras och att all diskriminering som sker på grund av tillhörighet till en nationell minoritet ska vara förbjuden. Staten ska också

...vidta lämpliga åtgärder för att skydda personer som kan utsättas för hot om eller utförande av diskriminerande handlingar, fientlighet eller våld till följd av deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet.¹¹

Vidare framhålls att staten ska vidta lämpliga åtgärder för att främja full och effektiv jämlikhet mellan individer som tillhör en nationell minoritet och de som tillhör majoriteten, inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet. Åtgärderna ska utformas med hänsyn till de särskilda förhållandena som kan råda för individer som tillhör nationella minoriteter.¹²

Staten ska även enligt konventionen främja förutsättningarna för individer som tillhör en nationell minoritet att bibehålla och utveckla sin kultur. Individerna ska skyddas mot åtgärder eller metoder som syftar till att mot deras vilja assimilera dem.

Språkliga rättigheter är centrala i ramkonventionen. Bland annat stadgas att individer har rätt att använda sitt nationella minoritetsspråk privat och i offentliga sammanhang och att individer under vissa förutsättningar ska ges möjlighet att använda minoritetsspråk i kontakter med myndigheter. Den som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk, och staten har en skyldighet att erbjuda undervisning i modersmålet och på modersmålet. Vidare ska de som tillhör en nationell minoritet ha rätt att inrätta och driva sina egna utbildningsinstitutioner inom ramen för utbildningssystemet.

11 Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, artikel 6.2.

12 Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, artikel 4.2.

Staten ska också vidta åtgärder som främjar kunskaper om de nationella minoriteterna i landet.

I ramkonventionens tredje del (artikel 20–23) återfinns tolknings- och tillämpningsbestämmelser. Bland annat konstateras att inget i konventionen ska tolkas på ett sådant sätt att det ger stater rätt att bryta mot grundläggande folkrättsliga principer, samt att ramkonventionens rättigheter ska tolkas så att de överensstämmer med motsvarande principer i Europakonventionen.

I den fjärde och femte delen av ramkonventionen (artikel 24–32) slås procedurer fast för hur konventionen ska undertecknas och träda i kraft, liksom procedurer för att övervaka att de undertecknande staterna efterlever konventionen.

Språkstadgan

Språkstadgan består även den av fem delar. I den första delen (artikel 1–6) definieras centrala begrepp. Nationella minoritetsspråk delas in i:

- landsdels- eller minoritetsspråk som har en stark territoriell koppling
- territoriellt obundna språk där en koppling till ett specifikt område inom en stat inte kan påvisas.

Vilka specifika språk i olika stater som bör betraktas som nationella minoritetsspråk definieras inte i konventionen utan överlämnas åt respektive stat att bestämma.¹³

13 Sverige valde att betrakta samiska, finska och meänkieli som landsdelsspråk eller minoritetsspråk medan romani, chib och jiddisch betraktas som territoriellt obundna språk.

Stadgans andra del består endast av artikel 7, där det listas en rad mål och principer som staterna åtar sig att följa vid en ratificering. Bland annat förbinder sig staterna att

...avskaffa alla oberättigade åtskillnader, undantag, restriktioner eller preferenser som gäller användandet av ett landsdels- eller minoritetsspråk och som syftar till att motverka eller äventyra dess fortbestånd eller utveckling.

Språkstadgans tredje del består av artikel 8–14. Staterna som ratificerar stadgan kan välja vilka av dessa artiklar de vill tillträda. Sverige har valt att tillträda artiklar som rör rätten till utbildning i och på nationellt minoritetsspråk i förskolan, grundskolan, gymnasieskolan, på yrkesutbildningar och på universitet och högskolor. Sverige har även valt artiklar som rör rätten att använda nationella minoritetsspråk inom rättsväsendet och i kontakt med förvaltningsmyndigheter och samhällsservice, samt artiklar som behandlar rätten till stöd för språken inom massmedia, kulturell verksamhet och kulturella institutioner.¹⁴

Språkstadgans fjärde och femte delar (artikel 15–23) rör procedurer för hur konventionen ska undertecknas och träda i kraft, samt procedurer för att övervaka att de undertecknande staterna efterlever konventionen.

14 Omfattningen av Sveriges åtaganden enligt del III i språkstadgan är för samiska, finska och meänkieli:

Artikel 8 punkt 1a iiii; biv; civ; div; eiii; fiii; g; h; i; punkt 2.

Artikel 9 punkt 1a ii. aiii; aiv; bii; biii; cii; ciii; d; punkt 2; punkt 3.

Artikel 10 punkt 1a iii. av; c; punkt 2b; c; d; g; punkt 4a; punkt 5.

Artikel 11 punkt 1a iii; ci (endast för finska); d; ei; fii; punkt 2.

Artikel 12 punkt 1a; b; c (för finska och samiska); d; e (för samiska); f; g; h (för finska och samiska); punkt 2.

Artikel 13 punkt 1a.

Artikel 14a; b.

Detta innebär att sammanlagt 45 punkter eller underpunkter i del III i språkstadgan ska gälla för samiska och finska och 42 punkter eller underpunkter för meänkieli.

Nationella minoriteter och minoritetsspråk i Sverige

Varken ramkonventionen eller språkstadgan definierar begreppet nationell minoritet, utan det är upp till de stater som ratificerar konventionerna att själva bestämma vilka minoriteter som ska erkännas som nationella minoriteter. Sveriges kriterier för vilka minoriteter som skulle erkännas som nationella minoriteter i landet var följande:

- Grupp med uttalad samhörighet, som i förhållande till resten av befolkningen har en till antalet icke dominerande ställning i samhället. Gruppbestämningen ska dock inte enbart göras efter gruppens numerära antal, utan gruppens struktur och sammanhållning måste också vägas in och belysas.
- Religiös, språklig, traditionell och/eller kulturell tillhörighet. Endast ett av dessa särdrag måste föreligga, men de särdrag som gruppen uppvisar måste i något väsentligt avseende skilja den från majoriteten.
- Självidentifikation. Såväl den enskilde som gruppen som helhet ska ha en vilja och strävan att behålla sin identitet.
- Historiska eller långvariga band med Sverige.

Vad gäller banden till Sverige ansågs det inte möjligt att dra någon absolut gräns i år mätt, men man bedömde att endast minoritetsgrupper vars minoritetskultur funnits i Sverige före sekelskiftet 1900 uppfyllde kravet på historiska eller långvariga band.¹⁵

Sverige valde att erkänna judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar som nationella minoriteter.

I konventionen skiljs på landsdels- eller minoritetsspråk, som har en stark territoriell koppling till exempelvis en viss landsdel, och territoriellt obundna språk, där en koppling till ett specifikt område inom en stat inte

15 Proposition 1998/99:143 (1999), sidan 31.

kan påvisas. Det är däremot inte givet av minoritetskonventionerna vilka minoritetsspråk som kan anses vara landsdels- eller minoritetsspråk. Det framgår dock av språkstadgan att ett landsdels- eller minoritetsspråk ska ha använts av hävd i ett visst territorium inom en stat av medborgare i staten, och att det ska vara annorlunda än det officiella språket. Därtill ska språket talas av tillräckligt många individer. Om ett språk inte uppfyller kravet på historisk geografisk anknytning kan det ändå omfattas av vissa av konventionens bestämmelser såsom ett territoriellt obundet språk.¹⁶ Sverige valde att erkänna finska, meänkieli och samiska som landsdels- eller minoritetsspråk och jiddisch och romani chib som territoriellt obundna språk.¹⁷

Minoritetspolitikens utveckling i Sverige

Regeringen beslutade 1995 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (den så kallade Minoritetsspråkskommittén) med uppgift att utreda om och i så fall hur Sverige borde ansluta sig till språkstadgan.¹⁸ Ett år senare fick utredningen genom ett tilläggsdirektiv i uppdrag att även utreda frågorna om Sverige borde ratificera ramkonventionen och vilka åtgärder som i så fall skulle bli nödvändiga för att Sverige skulle kunna efterleva konventionens bestämmelser.¹⁹ Minoritetsspråkskommittén överlämnade 1998 sina förslag i betänkandena Steg mot en minoritetspolitik: Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk och Steg mot en minoritetspolitik: Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter.²⁰ Regeringen lämnade i sin proposition 1999 förslag på de

16 Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk, artikel 1.

17 Proposition 1998/99:143 (1999). Den statliga utredningen Nästa steg? Del 2, Förslag för en stärkt minoritetspolitik (SOU 2017:88) föreslog att Sverige borde kunna utöka sina folkrättsliga åtaganden enligt språkstadgan. Utredningen bedömde att vissa åtaganden kunde höjas direkt medan andra krävde åtgärder från regeringens sida.

18 Regeringen (1995).

19 Regeringen (1996).

20 SOU 1997:192 (1997) och SOU 1997:193 (1997).

åtgärder som ansågs nödvändiga för att Sverige skulle kunna ratificera minoritetskonventionerna. Härigenom lades grunden för en samlad svensk minoritetspolitik.²¹

Ett eget politikområde

I samband med att Sverige år 2000 ratificerade minoritetskonventionerna blev minoritetspolitiken ett eget politikområde.²² Samtidigt stiftades också ett antal lagar om bland annat rätten att använda finska, samiska och meänkieli i kontakt med myndigheter och domstolar, barns rätt till en förskola där hela eller delar av verksamheten bedrivs på finska, samiska eller meänkieli, samt rätten att få hela eller delar av servicen och omvårdnaden i äldreomsorgen av personal som behärskar finska, samiska eller meänkieli.²³ Därutöver fanns redan en rad andra lagar och bestämmelser som reglerade nationella minoriteters rättigheter, som till exempel rätten till modersmålsundervisning.²⁴

År 2000 utsågs också sju kommuner till så kallade förvaltningsområden för finska, meänkieli och samiska.²⁵ Dessa förvaltningsområden omfattar kommuner eller regioner där talare av dessa språk har vissa lagstadgade språkliga rättigheter.²⁶ Förvaltningsområdena har utökats i omgångar och utgörs i dag av 85 kommuner och 15 regioner.²⁷

21 Proposition 1998/99:143 (1999).

22 Proposition 1999/2000:1 (2000), sidan 41 ff.

23 Lag (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar och lag (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Det gjordes även ändringar i annan lagstiftning, så som i exempelvis 4 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

24 Se till exempel Grundskoleförordningen (1994:1194).

25 Lag (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar och lag (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

26 6 och 7 §§ lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

27 Länsstyrelsen Stockholm (2025). Sedan första januari 2025 ingår totalt 85 kommuner och 15 regioner i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. 66 kommuner är förvaltningsområde för finska, 9 kommuner är förvaltningsområde för meänkieli och 27 kommuner är förvaltningsområde för samiska.

Minoritetspolitiken och lagstiftningen som rör nationella minoriteter har utvecklats och förtydligats genom åren. Sedan Sverige ratificerade minoritetskonventionerna för 25 år sedan har ett antal statliga utredningar genomförts på det minoritetspolitiska området.²⁸ En starkt bidragande orsak till den utveckling som skett under åren har, jämte de nationella minoriteternas krav, varit Europarådets övervakning av Sveriges efterlevnad av minoritetskonventionerna och de rekommendationer som Europarådet utifrån denna övervakning givit Sverige.²⁹ Några av de förslag som de statliga utredningarna lagt fram har genomförts och fått särskild betydelse för utvecklingen.³⁰ Nedan följer en översiktlig beskrivning av några av dessa förslag och av utvecklingen i Sverige sedan ratificeringen.

Språklagen och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Språklagen trädde i kraft 2009 och innebär att det allmänna fick ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken.³¹ Samma år lade regeringen fram förslag på en reformerad minoritetspolitik med en minoritetspolitisk strategi. Strategin var ett försök att förtydliga minoritetspolitiken och den rättsliga regleringen av de nationella minoriteternas rättigheter. Bland annat stiftades en sammanhållen lag, lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.³²

28 Se bland annat SOU 2005:40 (2005), SOU 2006:19 (2006), SOU 2008:26 (2008), SOU 2010:55 (2010), SOU 2012:58 (2012), SOU 2016:44 (2016), SOU 2017:60 (2017), SOU 2017:88 (2017), SOU 2017:91 (2017), SOU 2020:27 (2020), SOU 2023:68 (2023) samt SOU 2024:3 (2024).

29 Europarådet (2003a), Europarådet (2003b), Europarådet (2006), Europarådet (2008), Europarådet (2009), Europarådet (2011), Europarådet (2013), Europarådet (2015), Europarådet (2017), Europarådet (2018), Europarådet (2020), Europarådet (2023b) samt Europarådet (2024b).

30 Se till exempel SOU 2005:40 (2005), SOU 2006:19 (2006), SOU 2017:60 (2017) samt SOU 2017:88 (2017).

31 8 § språklagen (2009:600).

32 Proposition 2008/09:158 (2009), sidan 30.

Strategin antogs av riksdagen 2009, och i den fastställdes tre delområden för minoritetspolitiken:

- diskriminering och utsatthet
- inflytande och delaktighet
- språk och kulturell identitet.³³

I strategin konstaterade regeringen att den då nya diskrimineringslagen gav DO goda förutsättningar att verka för lika rättigheter och möjligheter för nationella minoriteter, och att DO:s påbörjade arbete för att främja de nationella minoriteterna behövde fortsätta.³⁴

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk trädde i kraft 2010. Den var en sammanslagning av tidigare lagar och innebar dessutom att de nationella minoriteternas rättigheter till bland annat inflytande och samråd fastställdes i lag. Lagen gav också möjlighet för kommuner som ville ingå i förvaltningsområdet för finska, meänkieli eller samiska att ansöka om detta. Även uppföljningen av myndigheternas tillämpning av den nya lagen reglerades. Ansvaret för uppföljningen lades på Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget.³⁵

Genom åren har lagstiftningen som rör nationella minoriteters rättigheter kontinuerligt reviderats. Bland annat har bestämmelserna kring modersmålsundervisning förändrats för att göra det lättare för elever att få tillgång till sådan undervisning. Exempelvis har krav på att en elev ska ha grundläggande kunskaper i språket och att språket ska vara dagligt umgängesspråk tagits bort. För elever som tillhör nationella minoriteter

³³ Proposition 2008/09:158 (2009).

³⁴ Proposition 2008/09:158 (2009), sidan 39 f.

³⁵ Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Från och med den 1 januari 2026 ska den verksamhet inom minoritetspolitiken som Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för övergå till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, se Regeringen (2025a) och Regeringen (2025b).

har även kravet på att det måste finnas minst fem elever för att en elev ska ha rätt till modersmålsundervisning tagits bort.³⁶

Ytterligare en översyn av minoritetspolitiken och av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk initierades 2016.³⁷ Översynen resulterade bland annat i en revidering av lagen, och det infördes bestämmelser om att kommuner och landsting ska anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete. Lagens bestämmelser om förvaltningsmyndigheters informationsskyldighet och innebörden av bestämmelsen om samråd tydliggjordes också. Även bestämmelserna om rätten till förskola och äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska stärktes, i och med att det nu stadgades att hela eller en väsentlig del av verksamheten ska bedrivas på det nationella minoritetsspråket (tidigare var skrivningen i lagen ”hela eller delar av verksamheten”³⁸). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.³⁹

Romastrategin

Europeiska kommissionen presenterade 2011 en EU-ram för nationella strategier för integrering av romer, och medlemsstaterna uppmanades att ta fram nationella strategier för att integrera romer, i syfte att förbättra romers situation.⁴⁰ Regeringen lade 2012 fram skrivelsen En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032 (romastrategin).⁴¹ Målet för strategin är att ”den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom. De då tjugoåriga romernas rättigheter bör tas tillvara inom ordinarie strukturer och verksamhetsområden i lika hög grad som rättigheterna för tjugoåringarna i den övriga

36 SFS 2008:97 (2008) och SFS 2014:458 (2014).

37 Regeringen (2016).

38 Jämför med språkstadgans formulering ”substantial part” i artikel 8.1.a.iii.

39 Proposition 2017/18:199 (2018).

40 Europeiska kommissionen (2011).

41 Regeringens skrivelse 2011/12:56 (2012).

befolkningen.⁴² Regeringen presenterade vidare 2014 en vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet: Den mörka och okända historien.⁴³ I strategin för romsk inkludering, i betänkandet Romers rätt av den så kallade Romadelegationen 2010 och i vitboken konstaterades att antiziganism fortfarande hindrar många romer från att delta på lika villkor i samhället. Regeringen inrättade därför 2014 Kommissionen mot antiziganism.⁴⁴ Kommissionens syfte var att åstadkomma en kraftsamling i arbetet mot antiziganism och att överbrygga förtroendeklyftan mellan romer och samhället i övrigt.⁴⁵

Sanningskommissioner

Regeringen tillsatte 2020 respektive 2021 två statliga utredningar med uppdrag att granska kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset, respektive att kartlägga och granska den politik som förts gentemot samerna och konsekvenserna för det samiska folket.⁴⁶ Den senare utredningen, Sanningskommissionen för det samiska folket, pågår fortfarande och ska slutredovisa sitt arbete i oktober 2026. Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset slutredovisades 2023. Kommissionen genomförde intervjuer och arkivstudier och sammanställde forskning, i syfte att utreda den assimileringspolitik som bedrevs av svenska staten gentemot tornedalingar, kväner och lantalaiset under 1800- och 1900-talen.⁴⁷

42 Regeringens skrivelse 2011/12:56 (2012), sidan 10.

43 Ds 2014:8 (2014).

44 SOU 2010:55 (2010), Regeringens skrivelse 2011/12:56 (2012) samt Ds 2014:8 (2014).

45 Regeringen (2014a) och SOU 2016:44 (2016). Se även DO (2016a).

46 Regeringen (2020) och Regeringen (2021).

47 SOU 2023:68 (2023).

Handlingsprogram för de nationella minoritetsspråken

Regeringen presenterade 2022 ett handlingsprogram för bevarande och främjande av de nationella minoritetsspråken. I handlingsprogrammet aviserades flera satsningar under åren 2022–2024 för att stärka de nationella minoritetsspråken, med uppdrag till olika myndigheter och aktörer i civilsamhället. Bland annat fick Institutet för språk och folkminnen i uppdrag att etablera språkcentrum för finska, meänkieli, jiddisch och romani chib. Sametinget fick i uppdrag att utveckla och stärka Samiskt språkcentrum, som funnits sedan 2010.⁴⁸

Strategi för judiskt liv i Sverige

Regeringen presenterade 2025 en strategi för att stärka judiskt liv och motverka antisemitism i Sverige. Strategin är tänkt att skapa en struktur för ett mer målinriktat och samordnat nationellt arbete som kan påskynda utvecklingen och genomförandet av åtgärder.⁴⁹

DO:s arbete mot diskriminering av judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar

DO:s uppdrag regleras i lagen om Diskrimineringsombudsmannen. Myndighetens uppgifter framgår av diskrimineringslagen och handlar framför allt om att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. DO ska även verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet. Myndigheten ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund.⁵⁰

48 Regeringen (2022). Jämför även med Institutet för språk och folkminnen (2020), Sametinget (2020), DO (2021b) samt DO (2021c).

49 Regeringen (2025c).

50 Lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

Arbetet mot diskriminering av individer som tillhör de nationella minoriteterna och för judars, romers, samers, sverigefinnars och tornedalingars tillgång till lika rättigheter och möjligheter är en given del av myndighetens uppdrag och har under lång tid resulterat i olika insatser. DO har genom åren fört dialog med nationella minoriteter och även genomfört utbildningsinsatser. Syftet har varit att öka minoriteternas kunskaper om det skydd som finns mot diskriminering och om hur individer ur minoriteterna kan ta till vara sina rättigheter. Syftet har också varit att öka ombudsmannens egen kunskap om diskriminering. DO:s arbete har även handlat om att få in och utreda anmälningar om diskriminering och ge individer som utsatts för diskriminering upprättelse.

En viktig del av arbetet har också varit att utifrån ombudsmannarollen synliggöra förekomst av diskriminering och framföra synpunkter på brister i Sveriges efterlevnad av minoritetskonventionerna. DO har bland annat framfört kritik som rör regelverken för modersmålsundervisning samt för förskoleverksamhet och äldreomsorg på de nationella minoritetsspråken. DO har också påpekat brister i och avsaknad av möjligheter till utbildning i och på språken. Vidare har DO återkommande riktat kritik mot Sveriges uppföljning av minoritetspolitiken och bland annat efterlyst ett tydligt diskriminerings- och rättighetsperspektiv i såväl åtgärder som uppföljning. DO har under åren också betonat vikten av att öka tydligheten i den svenska lagstiftningen om nationella minoriteter och att det är nödvändigt att göra rättigheterna utkrävbara för individer, för att Sverige i högre utsträckning ska kunna leva upp till minoritetskonventionerna.⁵¹

51 Se bland annat DO (2017f), DO (2018a), DO (2018b), DO (2020c), DO (2021b) samt DO (2021c).

Arbete med anmälningar, förlikningar och rättsfall

Kärnan i DO:s verksamhet är att utreda anmälningar om diskriminering, i syfte att bidra till upprättelse för individer som utsatts för diskriminering. DO har dock genom åren tagit emot relativt få anmälningar som rör diskriminering av judar, samer, sverigefinnar eller tornedalingar. Antalet anmälningar om diskriminering av romer har däremot varit högre och har sedan 2005 i stort sett legat på 35–55 anmälningar per år.⁵²

En stor andel av anmälningarna om diskriminering av romer handlar om diskriminering av romska kvinnor. En genomgång av anmälningar om diskriminering av romer som gjordes 2011 visade att nästan 70 procent av de cirka 230 anmälningar som kom in till myndigheten åren 2004–2010 är från romska kvinnor. Majoriteten av dessa anmälningar, närmare ett hundratal, handlar om att romska kvinnor uppger att de blir diskriminerade och trakasserade i affärer när de ska handla mat eller kläder. Likaså anmäler romska kvinnor diskriminering när de ska ta in på hotell och när de besöker restauranger.⁵³

52 Antalet anmälningar som rör diskriminering av judar, samer, sverigefinnar och tornedalingar är lågt och antalet har varierat genom åren. Antalet som rör diskriminering av respektive minoritet har legat på ungefär 0–5 anmälningar per år. Enstaka år har antalet anmälningar varit högre när det gäller diskriminering av samer och sverigefinnar, men då på grund av att en händelse anmälts av fler individer. För vidare resonemang se även DO (2010b), DO (2011), DO (2012d), DO (2023b), DO (2024k) samt DO (2025a).

Antalet anmälningar om diskriminering av romer låg under slutet av 1990-talet och de första åren på 2000-talet på några enstaka per år. Men sedan 2005 har antalet legat på 35–55 anmälningar per år. De senaste åren har den siffran dock blivit lägre: 2022 var det 25 anmälningar, 2023 var det 9 anmälningar och 2024 var det 13. Se bland annat DO (2010b), DO (2011), DO (2012d), DO (2023b), DO (2024k) samt DO (2025a). Antalet anmälningar som anges här grundar sig endast på en genomgång av anmälningar om diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning under dessa år. Judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar utsätts även för diskriminering som har samband med övriga diskrimineringsgrunder.

53 DO (2012d).

Sedan 2000 har domar meddelats i nio ärenden om diskriminering av romer som DO, eller den tidigare Ombudsmannen mot etnisk diskriminering⁵⁴, drivit till domstol. Två av dessa ärenden har handlat om diskriminering på bostadsmarknaden, sex har rört diskriminering vid tillhandahållande av andra varor och tjänster och ett har handlat om diskriminering i skolan.⁵⁵

Förlikningar har ingåtts i tjugonio ärenden om diskriminering av romer efter det att myndigheten har utrett och tagit ställning i ärendena. Två av dessa rör diskriminering inom arbetslivet, fyra rör diskriminering på bostadsmarknaden och övriga tjugotre handlar om diskriminering i samband med tillhandahållande av andra varor och tjänster.⁵⁶ När det gäller diskriminering av de övriga nationella minoriteterna har DO sedan 2000 ingått förlikning i ett ärende som handlar om diskriminering av samer och i två ärenden som handlar om diskriminering av judar.⁵⁷

Det är viktigt att ha i åtanke att långt ifrån alla diskriminerande händelser anmäls till DO och att mörkertalet därför är stort. Det finns flera förklaringar till det. En uppenbar orsak är att diskrimineringslagen inte omfattar alla situationer där judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar upplever diskriminering. En annan kan vara att individer har bristande kunskap om DO, om diskrimineringslagstiftningen och om möjligheten att anmäla diskriminering. Individer som lever i en utsatt

54 Den 1 januari 2009 fördes de dåvarande fyra ombudsmännens uppgifter över till DO. De fyra ombudsmännen var Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Jämställdhetsombudsmannen, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

55 Gävle tingsrätt (2006), Lidköpings tingsrätt (2008), Svea hovrätt (2008), Hovrättens för västra Sverige (2009), Göta hovrätt (2010a), Göta hovrätt (2010b), Eksjö tingsrätt (2010), Stockholms tingsrätt (2011), Nyköpings tingsrätt (2015) samt Göta hovrätt (2020).

56 DO (2012a), DO (2012b), DO (2012d), sidan 34 ff, DO (2013b), DO (2014a), DO (2014b), DO (2014c), DO (2015), DO (2017a), DO (2017b), DO (2020a) samt DO (2021a).

57 Östersunds Tingsrätt (2010), DO (2024g) samt DO (2024h).

situation kan också ha svårt att hävda sina rättigheter, och de kan vara rädda för att en anmälan om diskriminering ska leda till ytterligare utsatthet och diskriminering. Anmälningsbenägenheten kan dock påverkas genom bland annat förtroendeskapande och kunskaps-utvecklande insatser, såsom dialog med företrädare för civilsamhället och utbildningsinsatser, eller genom att driva rättsfall.⁵⁸

De anmälningar som görs ger alltså inte hela bilden av hur diskrimineringen ser ut eller är fördelad. För att få mer fördjupad kunskap om förekomsten av diskriminering behöver bilden som anmälningarna ger sättas i relation till annan kunskap. Här spelar forskning och annan kunskap om diskriminering och tillgång till mänskliga rättigheter, befintlig politik och lagstiftning samt civila samhällets kunskap om och erfarenheter av diskriminering en central roll.

58 Anledningen till det ökade antalet anmälningar om diskriminering av romer 2005 och de nästkommande åren var att den dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering under åren 2001–2004 bedrev ett särskilt riktat arbete mot diskriminering av romer. Det konstateras i en utvärdering från 2011 av DO:s bemötande och kontakter med anmälare som anmält diskriminering av romer. Vidare konstateras att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och DO:s förändrade arbetssätt med utgångspunkt i ömsesidig kunskapsutveckling medförde att romer i högre utsträckning än tidigare hävdade sin rätt till icke-diskriminering genom att anmäla diskriminering. Dessutom ledde relativt många anmälningar om diskriminering av romer till upprättelse. I utvärderingen konstaterades att det bland annat berodde på att det nya arbetssättet bidrog till en utveckling av nya metoder och rutiner för myndighetens utredningar av individanmälningar. Tack vare myndighetens ökade kunskap om romers livsvillkor utreddes anmälningarna, som ofta är uttryck för komplexa situationer, i ökad utsträckning. En viktig förändring i rutinerna var ett större fokus på muntliga kontakter i samtliga moment av utredningarna. Det gav både bättre utredningsresultat och gynnade anmälarens tilltro till anmälningar som en väg till upprättelse, se Kawesa, Victoria (2011).

Främjande arbete mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter

DO har genom åren bedrivit olika arbeten för att motverka diskriminering av judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar och för att främja individers tillgång till lika rättigheter och möjligheter. Insatserna har syftat till att identifiera, synliggöra och undanröja diskriminering och hinder som begränsar tillgång till lika rättigheter och möjligheter för individer som tillhör de nationella minoriteterna. Utgångspunkten för arbetet har varit en idé om ömsesidig kunskapsutveckling mellan myndigheten och de nationella minoriteterna. Insatserna har bland annat fokuserat på att synliggöra och motverka diskriminering av romer, samer och av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet samt att synliggöra och motverka diskriminering på bostadsmarknaden.⁵⁹ DO:s arbete har även rört frågor om etnisk profilering, diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning och internationella erfarenheter av sanningskommissioner.⁶⁰

DO kan konstatera att vissa erfarenheter av diskriminering är gemensamma för alla de nationella minoriteterna. Framför allt rör det upplevelser av att brister i tillgång till språkliga rättigheter är diskriminering. Det handlar om möjligheterna för barn och unga att lära sig och utveckla sitt modersmål, men också om att individer i kontakter med myndigheter, i skolan och inom äldreomsorgen inte ges möjligheter att använda sitt modersmål eller utöva sin kultur eller religion. Det förekommer att barn nekas modersmålsundervisning, att individer förbjuds tala sitt modersmål i skolan eller på sin arbetsplats eller att barn och äldre nekas förskola eller äldreomsorg på sitt modersmål.⁶¹

59 Se bland annat DO (2010b), DO (2011), DO (2012d), DO (2023b), DO (2024k) samt DO (2025a). Se även rapporterna Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2004), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008a), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008b), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008c) och DO (2012e).

60 Se bland annat DO (2014e), DO (2016c) samt DO (2022b).

61 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008a), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008b), DO (2012e), DO (2013a), DO (2013d), DO (2016b), DO (2019e), DO (2023b), DO (2024k), DO (2025a) samt Europarådet (2023a).

Förutom upplevelser av diskriminering kopplat till språkliga rättigheter delar minoriteterna också upplevelser av diskriminering i skolan och på arbetsplatser, inte sällan i form av trakasserier. De nationella minoriteterna delar också erfarenheter av diskriminering och utsatthet genom historien och att de historiska oförrätterna alltså påverkar förekomsten av diskriminering och livsvillkoren i dag.⁶²

Anmälningar som rör diskriminering av judar, sverigefinnar och torne-dalingar rör nästan uteslutande brister i tillgång till språkliga rättigheter och diskriminering och trakasserier i skolan och på arbetsplatser.⁶³ I DO:s dialog med judiska organisationer och trossamfund är det tydligt att judiska elever utsätts för diskriminering i skolan och att trakasserier och antisemitiska uttryck i skolmiljön är vanligt förekommande.⁶⁴ Det finns också upplevelser av diskriminering kopplade till judiska kulturella och religiösa uttryck, exempelvis nekad judisk äldreomsorg eller nekad koshermat i skolan.⁶⁵

När det gäller romer är diskrimineringen omfattande och förekommer inom alla samhällsområden, något som DO har framhållit de senaste 25 åren. Anmälningar om diskriminering av romer rör ofta diskriminering vid tillhandahållandet av varor och tjänster, till exempel i affärer, på restauranger och på hotell. Denna diskriminering sker öppet och inför andra, och ofta är det romska kvinnor som utsätts, inte sällan med barn närvarande. Även diskriminering av romer på bostadsmarknaden har varit en återkommande fråga för DO. Romer upplever bland annat att de blir bortvalda i förmedlingsprocesser och att de missgynnas i samband med köp av bostadsrätt, och att detta har samband med etnisk tillhörighet.

62 SOU 1997:192 (1997), Ds 2014:8 (2014), Regeringen (2021), SOU 2023:68 (2023) samt SOU 2024:3 (2024).

63 Se bland annat DO (2019e) och DO (2020b).

64 Se bland annat DO (2022b). Jämför även Katzin, Mirjam (2021), Wagrell, Kristin (2022) samt Göteborgs stad (2025).

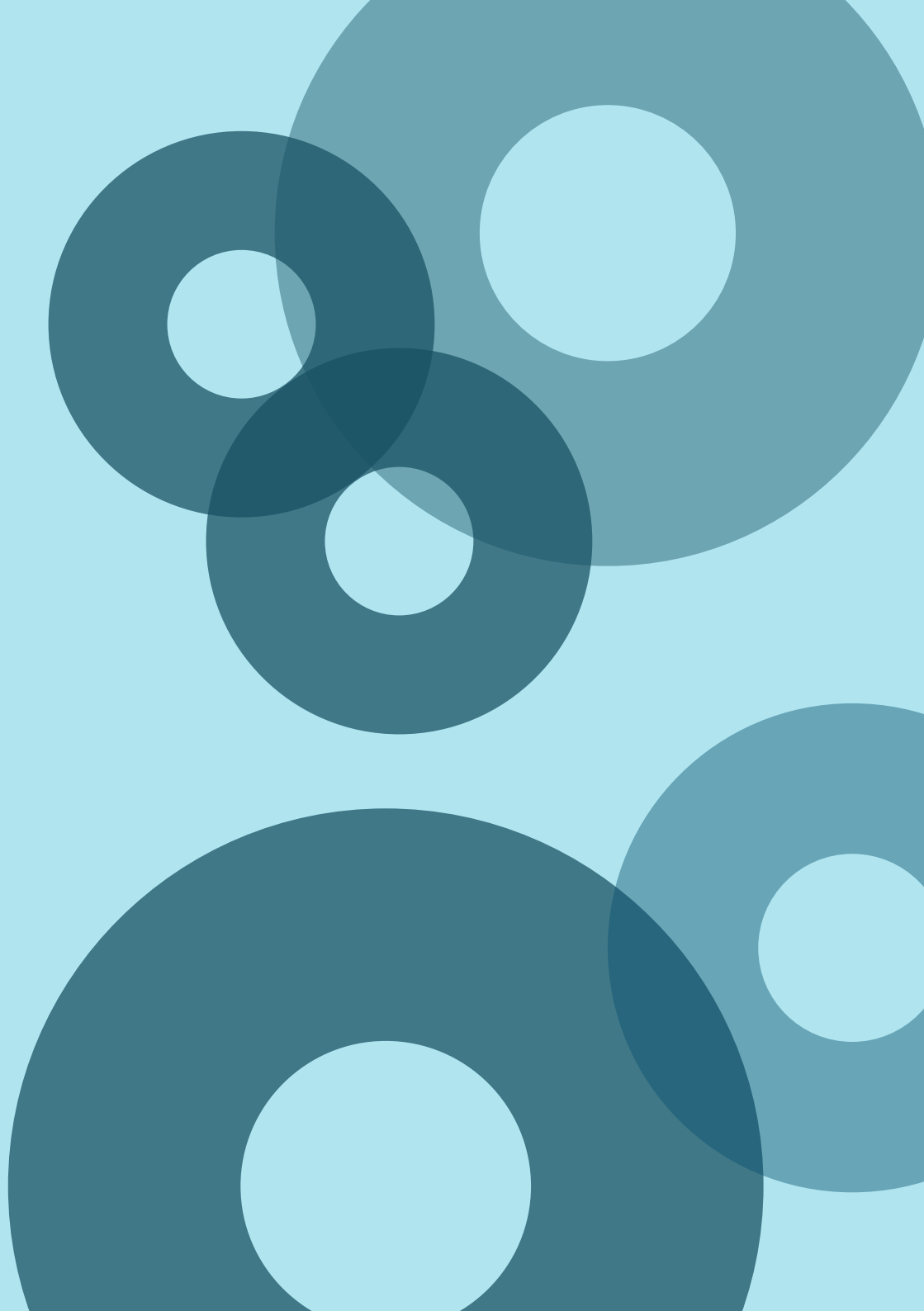
65 Se bland annat DO (2022b) och DO (2024g).

Dessutom förekommer upplevelser av diskriminering i sjukvårdens och socialtjänstens handläggning och bemötande, samt i skolan och i mötet med polisen.⁶⁶

Anmälningarna om diskriminering av samer rör framför allt brister i tillgång till språkliga rättigheter, men även upplevelser av diskriminering i mötet med myndigheter som länsstyrelser och polisen. I DO:s dialog med samer och i anmälningar om diskriminering av samer framhålls även diskriminering med koppling till historiska oförrätter och till brister i tillgång till urfolksrättigheter. Det kan handla om alltifrån effekter av tvångsförflyttningar och assimileringspolitik till att samer nekas tillgång till jakt och fiske. I DO:s dialog med samer är det dock påtagligt att samer upplever diskriminering inom samtliga samhällsområden.⁶⁷

66 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2004), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008b), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008c), DO (2012e) samt DO (2023b).

67 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008a), DO (2013d) samt DO (2023b).



Nationella minoriteters rättigheter 25 år i Sverige – iakttagelser och rekommendationer

Sverige har genom ratificering av minoritetskonventionerna år 2000 åtagit sig att säkerställa judars, romers, samers, sverigefinnars och tornedalingars rättigheter som nationella minoriteter. DO har sedan dess utifrån sitt uppdrag att motverka diskriminering och verka för allas lika rättigheter och möjligheter följt utvecklingen och varit aktiv genom att synliggöra förekomst av diskriminering och komma med synpunkter på Sveriges arbete med att implementera minoritetskonventionerna. En röd tråd i DO:s arbete har varit att synliggöra glapp mellan rättigheterna enligt minoritetskonventionerna, lagstiftningen i Sverige och tillämpningen i praktiken. DO har också återkommande lyft vikten av att komma till rätta med diskriminering av individer som tillhör de nationella minoriteterna och betonat att det behövs lagstiftning och åtgärder som mer effektivt säkerställer individers tillgång till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna.

Sverige har framför allt implementerat minoritetskonventionerna genom åtgärder inom minoritetspolitiken. Sedan ratificeringen av minoritetskonventionerna har Sverige vidtagit en lång rad åtgärder. Till exempel har lagar om nationella minoriteters rättigheter stiftats och i olika omgångar utvecklats, antalet kommuner och regioner i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska har mångdubblats, och bara de 15 senaste åren har regeringar givit olika myndigheter långt över 100 uppdrag.⁶⁸

68 DO (2025b) och DO (2025c).

Trots lagstiftning och det stora antalet insatser inom ramen för minoritetspolitiken kan DO konstatera att det fortfarande förekommer diskriminering av individer som tillhör de nationella minoriteterna och att Sverige inte fullt ut säkerställt tillgången till de rättigheter som följer av minoritetskonventionerna.⁶⁹

Det finns anledning att, 25 år efter Sveriges ratificering av minoritetskonventionerna, efterfråga ett omtag. DO:s övergripande synpunkt är att implementeringen av minoritetskonventionerna hittills i stor utsträckning bestått av kortsiktiga insatser, som har handlat om de nationella minoriteterna riktade till i första hand myndigheter, snarare än om långsiktiga åtgärder för att säkerställa individers tillgång till de rättigheter som följer av minoritetskonventionerna.⁷⁰ Det har hittills inte heller skapats någon tillfredställande samhällelig infrastruktur för att bevara och utveckla de nationella minoriteternas språk och kultur. DO menar att implementeringen av minoritetskonventionerna tydligare behöver fokusera på att långsiktigt säkerställa

- ett skydd som är heltäckande och effektivt mot diskriminering och mot brott med rasistiska förtecken⁷¹
- lagstiftning och åtgärder för att ge individer som tillhör någon av de nationella minoriteterna tillgång till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna
- en mer utvecklad och robust infrastruktur som understödjer implementeringen av rättigheterna i minoritetskonventionerna.

69 Se även bland annat SOU 2017:60 (2017), SOU 2017:88 (2017), Sverige/finländarnas delegation (2022), Europarådet (2023b), Europarådet (2024b), Riksrevisionen (2025), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2023), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2024) samt Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2025).

70 DO (2025b) och DO (2025c).

71 Med **brott med rasistiska förtecken** avses i denna rapport olaga diskriminering, hets mot folkgrupp och brott med hatbrottsmotiv. Hädanefter används begreppet brott med rasistiska förtecken för att beskriva dessa brott.

Utifrån denna övergripande synpunkt utvecklar DO nedan myndighetens iakttagelser som rör implementeringen av minoritetskonventionerna. Iakttagelserna gruppernas i sex tematiska avsnitt och varje avsnitt avslutas med en rekommendation.

Rätten till icke-diskriminering

Rätten till icke-diskriminering är central för att förverkliga de nationella minoriteternas rättigheter.⁷² I ramkonventionens artikel 4 slås följande fast:

4.1 Parterna åtar sig att tillförsäkra personer som tillhör en nationell minoritet rätt till likhet inför lagen och till lika skydd av lagen. I detta hänseende skall all diskriminering på grundval av tillhörighet till en nationell minoritet vara förbjuden.

4.2 Parterna åtar sig att där så är nödvändigt vidta lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoritetsbefolkningen. I detta hänseende skall parterna ta vederbörlig hänsyn till de särskilda omständigheterna för de personer som tillhör nationella minoriteter.

4.3 De åtgärder som vidtas i enlighet med punkt 2 skall inte betraktas som en diskriminerande handling.

I artikelns första punkt återfinns det klassiska synsättet på principen om icke-diskriminering, det vill säga alla ska behandlas lika oavsett exempelvis etnisk tillhörighet. Den andra punkten betonar därtill att staterna kan behöva vidta särskilda åtgärder för att främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och

72 Se även ovan under avsnittet Europarådets minoritetskonventioner, sidan 37 ff.

personer som tillhör majoriteten. Sådana åtgärder måste vara lämpliga, det vill säga vara i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, för att undvika diskriminering och kränkningar av andras rättigheter. Åtgärderna får inte heller vidtas under längre tid eller i större omfattning än vad som är nödvändigt för att uppnå målet om fullständig och effektiv jämlikhet. Ramkonventionen innehåller inte någon bestämmelse som särskilt behandlar principen om lika möjligheter. Det ansågs onödigt, eftersom principen redan är underförstådd i andra punkten i artikel 4. Artikelns tredje punkt klargör att de åtgärder som görs enligt punkt 2 inte ska anses strida mot principerna om jämlikhet och icke-diskriminering.⁷³

För att säkerställa principen om icke-diskriminering krävs alltså att staten både säkerställer ett effektivt skydd mot diskriminering och vidtar åtgärder som främjar tillgången till de nationella minoriteternas rättigheter.⁷⁴

Brister i skyddet mot diskriminering

Diskrimineringslagen är förhållandevis omfattande men inte heltäckande. I dag omfattar skyddet mot diskriminering inte självklart all den diskriminering som individer utsätts för inom olika samhällsområden. Ett exempel är att romer och samer upplever att etnisk profilering ibland används som arbetssätt av poliser. Ett annat exempel är att det på skolor förekommer språkförbud mot vissa nationella minoritetsspråk. Ett mer heltäckande skydd mot diskriminering skulle ge ökade förutsättningar att förebygga och motverka diskriminering.

Att de individer som utsätts för diskriminering ges tillgång till ett rättsligt skydd (access to justice) och effektiva rättsmedel är avgörande för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden om skydd mot diskriminering. För att fler som utsätts för diskriminering ska få upprättelse och diskrimineringslagstiftningen ska få större genomslag

73 Europarådet (1995).

74 Jämför med Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, artikel 5.1.

i samhället behöver dessutom fler aktörer än DO involveras. Då skulle arbetet mot diskriminering kunna bli mer effektivt och bättre stödja implementeringen av minoritetskonventionerna.

Det finns även anledning att se över hur skyddet mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet och diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning kan bli mer effektivt tillsammans med annan lagstiftning mot olika brott med rasistiska förtecken.

Ett mer heltäckande skydd behövs

Alltsedan Skånepolisens olagliga register över romer uppdagades 2013 har DO uppmärksammat att det finns begränsningar i det skydd som diskrimineringslagen ger individer mot diskriminering vid kontakt med offentligt anställda.⁷⁵ Diskrimineringslagen förbjuder genom 2 kap. 17 § offentligt anställda att i sitt bemötande diskriminera enskilda individer. Förbudet är tänkt att omfatta en offentligt anställds uppträdande och språkbruk, men inte den anställdes tolkning och tillämpning av en bestämmelse eller dennes bedömningar eller åtgärder som vidtas för att fullgöra åligganden som följer av anställningen. Till skillnad från övriga förbud i diskrimineringslagen är förbudet alltså begränsat till att endast avse förbud mot diskriminerande bemötande och utgör därmed inte ett heltäckande och effektivt skydd mot diskriminering.⁷⁶

En annan fråga som lyfts av såväl de nationella minoriteterna som statliga utredningar, Länsstyrelsen i Stockholms län, Sametinget och Europarådet är behovet av att stärka skyddet mot språklig diskriminering.⁷⁷ Även DO har framhållit vikten av att utreda frågan om införandet av språk som en självständig diskrimineringsgrund. Språklig diskriminering omfattas

75 Se bland annat Dagens nyheter (2013a), DO (2014f), DO (2022a), DO (2023b) samt DO (2024j).

76 DO (2014d).

77 Europarådet (2013), Europarådet (2024b), Sverigefinländarnas delegation (2022), SOU 2017:60 (2017), SOU 2023:6 (2023) samt Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2025).

delvis redan i dag av diskrimineringslagens förbud mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, men införandet av språk som en självständig diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen skulle innebära ett tydligare och starkare skydd. Det är dock viktigt att ha i åtanke att ett stärkt skydd mot språklig diskriminering inte ensamt kan ersätta lagstiftning som främjar och säkerställer individers rätt att använda eller lära sig sitt språk. En sådan ändring kräver också juridiska överväganden om hur språk som självständig diskrimineringsgrund bäst kan utformas på ett likartat sätt som övriga diskrimineringsgrunder.⁷⁸

Tillgång till rättsligt skydd

För att skyddet mot diskriminering ska vara effektivt krävs inte bara en heltäckande lagstiftning. Fler samhällsaktörer vid sidan av DO behöver också involveras i arbetet för att motverka diskriminering och ge individer som utsatts för diskriminering upprättelse. Enligt EU-rätten har alla som utsatts för diskriminering rätt till ett effektivt rättsmedel. Det betyder att den som har diskriminerats ska ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol och få upprättelse i lämplig form. Många av dem som utsatts för diskriminering har varken de ekonomiska resurser eller den kunskap som krävs för att driva diskrimineringsärenden juridiskt. En central del i DO:s uppdrag är att ta emot individers anmälningar om diskriminering och utreda överträdelser av diskrimineringslagen. När DO företräder enskilda i domstol, eller begär diskrimineringsersättning till personer som utsatts för diskriminering, stärker det deras tillgång till rättsligt skydd. Fler aktörer än DO behöver dock involveras i arbetet mot diskriminering för att möjliggöra att fler individer ska få upprättelse. Förutsättningarna för andra än DO att driva diskrimineringstvister i domstol är i dag begränsade. Det handlar bland annat om ekonomiska aspekter, som kostnaden för att anlita jurister och vem som i slutändan får stå för rättegångskostnaderna, samt vilken information enskilda och organisationer har om sina rättigheter och vilka möjligheter andra aktörer än DO har att agera.⁷⁹

78 DO (2017f) och DO (2024j).

79 Se vidare DO (2024j), sidan 2 f. och DO (2023a).

Åtgärder mot diskriminering och brott med rasistiska förtecken

Kunskapen om diskriminering av och hatbrott mot judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar har fördjupats de senaste 25 åren. Likaså har kunskapen om förekomst av hat och hot mot individer som tillhör nationella minoriteter i bland annat sociala medier ökat. Även frågor som rör elevers utsatthet för diskriminering och våld i skolan har belysts. Därtill har det genomförts studier om hur diskriminering och annan utsatthet påverkar individers hälsa.⁸⁰ Det finns sammantaget en förhållandevis god bild av hur situationen ser ut när det kommer till utsatthet och diskriminering för individer som tillhör de nationella minoriteterna inom olika samhällsområden. Trots kunskapsläget saknas det, enligt DO, i Sveriges arbete med att implementera minoritetskonventionerna fortfarande tillräckliga och långsiktiga åtgärder för att komma till rätta med situationen.⁸¹

Problemen med diskriminering och hot mot individer, organisationer och trossamfund samt med andra brott med rasistiska förtecken är ett grundläggande hinder för att säkerställa de nationella minoriteternas rättigheter. Att komma till rätta med diskriminering och brott med rasistiska förtecken är därför av central betydelse för implementeringen av

80 Det finns till exempel en lång rad betänkanden från statliga utredningar, årliga uppföljningsrapporter rörande minoritetspolitikens utveckling från Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametingets och rapporter från Europarådets övervakning av Sveriges efterlevnad av minoritetskonventionerna som beskriver situation när det kommer till diskriminering och utsatthet för individer som tillhör nationella minoriteter. Se också särskilt Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2004), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008a), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008b), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008c), DO (2010b), SOU 2010:55 (2010), Forum för levande historia (2011), DO (2012e), Katzin, Mirjam (2021), SOU 2016:44 (2016), Folkhälsomyndigheten (2023), DO (2023b), SOU 2023:68 (2023), SOU 2024:3 (2024), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2024), Brottsförebyggande rådet (2024) samt Brottsförebyggande rådet (2025).

81 Se vidare DO (2025b) och DO (2025c).

minoritetskonventionerna, särskilt med tanke på att principen om icke-diskriminering utgör konventionernas kärna. Trots detta är DO:s bild att åtgärder för att komma till rätta med diskriminering inte har varit tillräckligt prioriterade i arbetet med att implementera minoritetskonventionerna i Sverige.⁸²

Diskriminering av individer som tillhör nationella minoriteter är ett allvarligt samhällsproblem i sig självt, och för individer som utsätts för diskriminering är självklart varje enskild händelse en kränkning. Erfarenhet av diskriminering kan även få andra konsekvenser och påverka individers vilja och möjligheter att hävda sina rättigheter. Till exempel kan barns och vårdnadshavares intresse för att ansöka om modersmålsundervisning i skolan påverkas om barnet är utsatt för trakasserier som har samband med etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning. Även händelser som när Skånepolisens register över romer uppdagades 2013 påverkar självfallet förtroendet för rättsväsendet och romers vilja att kontakta polisen och sannolikt också myndigheter i stort. På det här sättet påverkar det bristande skyddet mot diskriminering alltså säkerställandet av andra rättigheter i minoritetskonventionerna.

Principen om icke-diskriminering hänger tätt samman med principen om alla människors lika värde. I Sverige finns olika lagar som tillsammans syftar till att skydda dessa principer. Vid sidan av diskrimineringslagens skydd mot diskriminering finns en rad regleringar i framför allt brottsbalken, såsom exempelvis bestämmelsen om hets mot folkgrupp, bestämmelsen om olaga diskriminering och straffskärpningsregeln för hatbrott. Dessa kompletterar varandra och kan sägas utgöra grunden i det samlade skyddet. För den enskilde som utsatts för diskriminering eller andra kränkningar är det inte enkelt att veta under vilken lag kränkningen kan falla, eller till vilken aktör den utsatte ska vända sig för att anmäla händelsen och söka upprättelse. Därtill har de olika lagarna tillkommit vid

82 DO (2025b) och DO (2025c).

olika tillfällen och med olika syften. Enligt DO finns därför ett behov av att få en bättre helhetsbild av skyddets effektivitet och eventuella brister när det gäller det samlade skyddet mot bland annat diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet och brott med rasistiska förtecken. Det behövs en sammanhållen uppföljning och utvärdering av skydds-lagstiftningens effektivitet, det vill säga om och hur lagstiftningen bidrar till att skydda individers tillgång till rättigheter och säkerställa rättvisa när deras rättigheter kränks.

Behov av lagstiftning som främjar de nationella minoriteternas rättigheter

Förbuden mot diskriminering är viktiga för att individer som utsatts för diskriminering ska få upprättelse, och de har även en förebyggande inverkan. Diskrimineringslagen är också viktig för att säkerställa tillgång till lika rättigheter och möjligheter. Diskrimineringslagen behöver dock åtföljas av åtgärder som särskilt främjar de villkor som är nödvändiga för att individer som tillhör de nationella minoriteterna ska kunna bevara och utveckla sin kultur samt bevara de väsentliga delarna av sin identitet, nämligen sin religion, sitt språk, sina traditioner och sitt kulturarv.⁸³

För att säkerställa tillgången till lika rättigheter och möjligheter räcker det inte enbart med en reglering om likabehandling och skydd mot diskriminering. Det behövs också andra åtgärder. Åtgärderna kan handla om att se över lagstiftning och regelverk och parallellt med detta utveckla en infrastruktur, som tillsammans med lagstiftningen långsiktigt garanterar individers tillgång till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna. Det kan till exempel vara att säkerställa tvåspråkig undervisning eller utbildning i och på de nationella minoritetsspråken eller äldreomsorg och förskola på de nationella minoritetsspråken. Det kan även handla om att se över lagstiftning och regelverk som berör judiska traditioner och judars religionsutövning utifrån religionsfriheten.

83 Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, artikel 5.1.

Det är tydligt i anmälningar om diskriminering och i DO:s dialog med judiska trossamfund och organisationer i civila samhället att återkommande problem i skolan fortfarande är att judiska elever nekas möjligheten att hålla koscher i skolan, att viktiga prov förläggs till judiska högtider och att elever nekas ledighet vid judiska högtider.⁸⁴

De åtgärder som hittills vidtagits har ofta handlat om kortsiktiga uppdrag till myndigheter att kartlägga och beskriva olika aspekter av de nationella minoriteternas situation, att ta fram vägledningsmaterial eller genomföra olika informations- och utbildningsinsatser. Åtgärderna har dessutom ofta varit riktade till myndigheterna själva eller till skolor eller exempelvis fastighetsägare. DO menar att få av åtgärderna framstår som avsedda att bidra till en förändring av politik, arbetssätt eller lagstiftning eller att långsiktigt främja tillgången till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna. Sveriges implementering av minoritetskonventionerna har alltför sällan inneburit att lagstiftning och regelverk har utvecklats parallellt med och backats upp av åtgärder för att utveckla en robust infrastruktur som långsiktigt kan garantera individer tillgång till rättigheterna i minoritetskonventionerna.⁸⁵

Ett talande exempel, från ett område där det genom åren tagits initiativ till ett stort antal åtgärder, är frågan om utbildning i de nationella minoritetsspråken. Sverige har genom ratificeringen av minoritetskonventionerna förbundit sig att tillhandahålla lämpliga former och medel för undervisning och studier i de nationella minoritetsspråken på alla nivåer.⁸⁶ Sverige har försökt leva upp till detta åtagande i första hand genom modersmålsundervisning i grundskolan och gymnasiet. Ämnet modersmål är dock sprunget ur den tidigare hemspråksundervisningen. Det finns enligt DO anledning att reflektera över huruvida syftet med modersmålsundervisning helt överensstämmer med de behov som finns

84 DO (2022b).

85 Se bland annat DO (2025b) och DO (2025c). Se även Riksrevisionen (2025).

86 Se bland annat språkstadgans artikel 7:1i.

hos elever som tillhör de nationella minoriteterna, och kanske framför allt i vilken grad det bidrar till de nationella minoritetsspråkens bevarande, utveckling och överlevnad. Modersmålsämnet är ofta en marginaliserad verksamhet och verkar ha en låg status i förhållande till andra ämnen och det råder brist på läromedel i och på de nationella minoritetsspråken.⁸⁷ Vidare har det under lång tid konstaterats att det råder brist på modersmåls lärare, vilket ytterligare försvåras av det faktum att det inte ens är möjligt att studera alla språk med deras varieteter på universitetsnivå.⁸⁸ Mot denna bakgrund kan Sveriges sätt att implementera rätten till utbildning i nationella minoritetsspråk ifrågasättas. Glappet mellan praktik och rättighet, så som rättigheten formulerats i bland annat språkstadgan, men också i den svenska språklagen, är för stort.⁸⁹

DO menar att det behövs lagstiftning och andra åtgärder som främjar och säkerställer individers tillgång till lika rättigheter och möjligheter. Sådana främjande åtgärder kan dessutom förebygga diskriminering. Till exempel skulle en robust struktur för utbildning i de nationella minoritetsspråken även kunna bidra till att diskriminering av elever minskar, genom att de nationella minoritetsspråken blir mer legitima och synliga i skolan.

Ett annat exempel på behovet av ytterligare lagstiftning är att det i dag förekommer att judiska elever nekas att hålla koscher i skolan. I en anmälan till DO uppgav en judisk elev och dennes vårdnadshavare att elevens skola som alternativ till den ordinarie skolmaten enbart erbjöd vegetarisk mat som inte tillagats enligt koscherreglerna. DO har gjort bedömningen att detta förfaringsätt särskilt missgynnar praktiserande judar som håller

87 Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2011), Statens skolinspektion (2012), Statens skolverk (2021), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2025) samt Riksrevisionen (2025).

88 Statens skolinspektion (2012), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2011), Statens skolverk (2021), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2025) samt Riksrevisionen (2025).

89 Jämför till exempel med Europarådet (2024a). Se även Spetz, Jennie (2014).

koscher, och att detta därför var diskriminering.⁹⁰ Utifrån enskilda elevers perspektiv vore det enligt DO rimligt att det finns en reglering som ger judiska elever som håller kosher en uttalad rätt till detta.

För att fullt ut förverkliga principen om icke-diskriminering, så som den kommer till uttryck i minoritetskonventionerna, behöver Sverige därför både säkerställa att skyddet mot diskriminering är effektivt och vidta åtgärder som främjar tillgången till de nationella minoriteternas rättigheter. Att förtydliga rättighetslagstiftningen kan bidra till synlighet och legitimitet för de nationella minoriteterna och deras rättigheter i Sverige och även förebygga diskriminering.

Rekommendation

Skyddet mot diskriminering och mot brott med rasistiska förtecken behöver stärkas. Regeringen bör därför

- utvidga diskrimineringslagen så att skyddet mot diskriminering i offentlig verksamhet blir heltäckande⁹¹
- utreda frågan om att införa språk som en självständig diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen⁹²
- skapa en processfond där enskilda eller organisationer som arbetar med antidiskriminering kan söka medel för att bekosta diskrimineringstvister i domstol⁹³
- se över rättegångskostnadsreglerna i diskrimineringstvister, eftersom reglerna i dag ofta innebär en alltför hög kostnadsrisk för den enskilde och den organisation som för den enskildes talan⁹⁴

90 DO (2022b).

91 Jämför med DO (2014f) och DO (2023a).

92 Jämför med DO (2017f) och DO (2024c).

93 Jämför med DO (2024j).

94 Jämför med DO (2024j).

- öka resurserna till och stärka förutsättningarna för de nationella minoriteternas organisationer och för antidiskrimineringsbyråer att driva diskrimineringsärenden i domstol⁹⁵
- genomföra en översyn/uppföljning av hela det samlade skyddet mot diskriminering och brott med rasistiska förtecken, i syfte att utvärdera skyddets effektivitet och identifiera eventuella brister i lagstiftning eller implementering.⁹⁶

Vidare finns behov av att främja de nationella minoriteternas tillgång till specifika rättigheter enligt minoritetskonventionerna genom en tydligare reglering. Regeringen bör därför

- överväga behovet av ytterligare lagstiftning eller regelverk för att främja individers tillgång till de rättigheter som följer av minoritetskonventionerna.⁹⁷

Lagstiftningen om nationella minoriteters rättigheter

Lagstiftningen om nationella minoriteters rättigheter har successivt stärkts under de senaste 25 åren.⁹⁸ Trots det visar statliga utredningar och Europarådets granskningar att de nationella minoriteternas ställning fortfarande är svag, och att individer ofta inte har tillgång till sina rättigheter enligt minoritetskonventionerna. Den senaste statliga översynen av minoritetspolitiken och av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk gjordes 2017. Där konstaterade utredaren att "... minoritetspolitiken misslyckats nästan helt, vad gäller förverkligandet av de grundläggande rättigheter som alla de fem nationella minoriteterna ska tillförsäkras i landets samtliga kommuner".⁹⁹ Även Europarådet

95 Jämför med DO (2024j).

96 Jämför med DO (2024d) och DO (2024i).

97 Jämför med DO (2024a).

98 Se även ovan under avsnittet Minoritetspolitikens utveckling i Sverige, sidan 43 ff.

99 SOU 2017:60 (2017), sidan 15.

konstaterade i sin senaste granskning av Sveriges efterlevnad av ramkonventionen 2023 att lagstiftningen fortfarande är otydlig, trots att lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk reviderades 2019. Europarådet menade också att tillämpningen av lagstiftningen på lokal och regional nivå är otillräcklig. Det konstaterades dessutom att situationen skiljer sig avsevärt beroende på kommun och förvaltningsområde, och att detta sammantaget väcker frågor om likabehandling.¹⁰⁰

För att tillförsäkra individer som tillhör de nationella minoriteterna de rättigheter som slås fast i minoritetskonventionerna, och skapa förutsättningar för förändring genom att öka tillgången till dessa rättigheter, är det nödvändigt med en effektiv lagstiftning. En effektiv lagstiftning innebär att bestämmelserna är tydliga och utkrävbara och att efterlevnaden på olika sätt följs upp och utvärderas.

Otydlig lagstiftning

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk innehåller allmänt formulerade bestämmelser om det allmännas skyldighet att skydda och främja de nationella minoriteternas kultur och språk och om rätten till inflytande och samråd. Det är oklart vad som avses med att det allmänna ska "främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur" och att barns "utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket" särskilt ska främjas. Inte heller är det tydligt när förvaltningsmyndigheter i tillräcklig utsträckning givit "de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem" eller vad som ens menas med att myndigheterna "så långt det är möjligt" ska samråda med minoriteterna i frågor som berör dem. Bestämmelserna om rätten att använda finska, meänkieli och samiska i kontakter med myndigheter och domstolar samt om rätten till förskola och äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska inom förvaltningsområdena är lite mer tydligt utformade. Där ligger otydligheten snarare

100 Europarådet (2023b).

i hur bestämmelserna ska tillämpas i praktiken. Även språklagens bestämmelser om nationella minoriteters rättigheter är otydliga. Till exempel framgår det att rätten att lära sig, utveckla och använda svenska är lika stark för en individ ur en nationell minoritet som rätten att lära sig, utveckla och använda ett nationellt minoritetsspråk. Det är dock oklart hur bestämmelsen ska genomföras i praktiken och hur en individ ska få tillgång till de rättigheterna.¹⁰¹

Otydligheten i lagstiftningen som rör nationella minoriteter och minoritetsspråk ger utrymme för myndigheter och kommuner att göra olika tolkningar av lagstiftningens innebörd. DO har återkommande påtalat behovet av att i lagstiftningen tydligare definiera både rättigheternas innebörd och vem som har ansvar för att rättigheterna förverkligas.¹⁰² Det kan ifrågasättas om den nuvarande lagstiftningen ger de rättsliga förutsättningar som krävs för att individer som tillhör de nationella minoriteterna ska få reell tillgång till sina rättigheter.

Därtill bör det framhållas att en otydlig lagstiftning även kan bidra till att individer upplever sig utsatta för diskriminering. Till exempel förekommer att elever nekas modersmålsundervisning och att det upplevs som diskriminerande. Även de ordväxlingar som kan uppstå när vårdnadshavaren ansöker om modersmålsundervisning kan upplevas som diskriminerande. Det kan handla om att skolan ifrågasätter att de måste erbjuda modersmålsundervisning eller påstår att det inte är bra för barnet att lära sig sitt modersmål eller att delta i modersmålsundervisning. Att skolan informerar om rätten till modersmålsundervisning är viktig i sammanhanget, bland annat eftersom det kan finnas en oro eller rädsla för att en ansökan om modersmålsundervisning kan leda till att eleven hamnar i en utsatt situation när elevens etniska tillhörighet synliggörs. En elevs etniska tillhörighet är inte alltid känd för skolan och för

101 14 § språklagen (2009:600).

102 Se bland annat DO (2017f) och DO (2020c).

klasskamrater före det att en elev ansöker om modersmålsundervisning. Ibland ifrågasätts även elevens språkliga eller etniska tillhörighet.

Att förtydliga lagstiftningen och hur den ska implementeras är viktigt för att förverkliga de nationella minoriteternas rättigheter och göra rättigheterna till en mer naturlig del av de ordinarie strukturerna i samhället. Detta skulle också kunna bidra till att förebygga diskriminering.

Utkrävbara rättigheter och möjlighet till överprövning är viktigt

För att rättigheterna i minoritetskonventionerna ska kunna förverkligas krävs inte bara en tydlig lagstiftning. Individerna måste också ha möjlighet att utkräva sina rättigheter.

Det är inte tydligt vilka av rättigheterna som individer i dag kan få överpröva i domstol. I lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns ingen särskild rätt till överprövning. Individernas möjligheter att utkräva sina rättigheter skulle öka betydligt om det fanns en uttrycklig bestämmelse som gav individen möjlighet att få negativa besked eller beslut rättsligt överpröva. Det skulle stärka det rättsliga skyddet av individers tillgång till de nationella minoriteternas rättigheter. Även en möjlighet att få beslut som fattats utan tillräckligt samråd överpröva skulle kunna förtydliga innebörden av lagstiftningens krav på samråd och öka minoriteternas inflytande i frågor som berör dem.

Diskrimineringslagen kan i vissa fall utgöra en möjlighet för individer att få ersättning för den diskriminering det kan innebära att inte få tillgång till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna. Diskrimineringslagen gör det dock inte möjligt att få ett beslut om till exempel modersmålsundervisning överprövat, och individer som tillhör de nationella minoriteterna kan alltså inte utkräva sina rättigheter med stöd av denna lag.

Rättighetsbaserad uppföljning och tillsynsmyndighet saknas

Problemen som otydligheterna i lagstiftningen skapar förstärks av bristande uppföljning och att det inte finns någon utpekad ansvarig myndighet som bedriver systematisk tillsyn av tillämpningen av lagstiftningen. Europarådet har rekommenderat Sverige att överväga åtgärder för att säkerställa högre efterlevnad av lagen och att stärka tillsynsmekanismen i förhållande till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.¹⁰³

Otydligheterna i lagstiftningen begränsar också möjligheterna till uppföljning. Det behövs dessutom ett tydligare diskriminerings- och rättighetsperspektiv i uppföljningen, för att den ska bli mer systematisk och bättre kunna bidra till att minoritetskonventionerna efterlevs. Det finns anledning att göra en viss åtskillnad mellan att följa upp minoritetspolitiken, bedriva tillsyn över lagstiftningen inom detta område respektive vidta åtgärder för att säkerställa att individer som tillhör de nationella minoriteterna får tillgång till rättigheterna i minoritetskonventionerna.¹⁰⁴

Vid tillkomsten av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk infördes bestämmelser om uppföljningsansvaret för lagen. Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget fick 2010 ett gemensamt uppdrag att följa upp förvaltningsmyndigheternas tillämpning av lagen.¹⁰⁵ Från och med den 1 januari 2026 ska den verksamhet inom minoritetspolitiken som Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för dock övergå till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.¹⁰⁶

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget har årligen lämnat in redovisningar till regeringen. Dessa redovisningar har dock inte i huvudsak handlat om förvaltningsmyndigheternas tillämpning av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, utan om utvecklingen

103 Europarådet (2024b).

104 Se bland annat DO (2020c).

105 2–3 §§ förordning (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

106 Regeringen (2025a) och Regeringen (2025b).

inom minoritetspolitikens olika delområden samt statliga, regionala och kommunala myndigheters insatser.¹⁰⁷

DO har återkommande framhållit behovet av en uppföljning av den svenska lagstiftningen och tillämpningen av lagen som tar sin utgångspunkt i minoritetskonventionerna.¹⁰⁸ Flera statliga utredningar har påpekat att uppföljningsuppdraget behöver tydliggöras och flyttas till en annan myndighet. Det har bland annat framhållits att uppföljningen inte "... varit tillräckligt effektiv med avseende på uppföljningen och återrapporteringen av tillämpningen av minoritetslagen."¹⁰⁹ Redan 2005 konstaterade en utredning att staten "... måste ta ett tydligare ansvar för implementeringen av konventionsåtagandena..." och att en "... länsstyrelse i landet bör ges nationellt tillsynsansvar för att säkerställa syftet med den nya lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk".¹¹⁰

I propositionen som låg till grund för införandet av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk 2010 och uppföljningen av den konstaterades "... att om det skulle visa sig att det uppföljningsansvar som nu föreslås inte är tillräckligt för att förbättra efterlevnaden av minoritetsrättigheter får frågan om införande av en operativ tillsyn på

107 Se Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2011), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2012), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2013), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2014), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2015), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2016), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2017), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2018), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2019), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2020), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2021), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2022), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2023), Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2024) samt Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2025).

108 Se bland annat DO (2020c).

109 SOU 2017:60 (2017), sidan 130.

110 SOU 2005:40 (2005), sidan 14 och 175 ff. Även Europarådet rekommenderade 2006 Sverige att inrätta en nationell myndighet med ansvar för att övervaka lagstiftningens genomförande, se Europarådet (2006).

minoritetspolitikens område väckas på nytt.”¹¹¹ Det nuvarande systemet med uppföljning och rapportering bidrar inte i tillräcklig utsträckning till att säkerställa individers tillgång till minoritetsrättigheterna.

Lagstiftningens otydlighet, svårigheterna att utkräva rättigheterna samt bristerna i uppföljningen och avsaknaden av en utpekad ansvarig myndighet som bedriver systematisk tillsyn av tillämpningen av lagstiftningen leder sammantaget till att individers tillgång till lika rättigheter och möjligheter inte säkerställs. I förlängningen innebär det att de nationella minoriteternas kultur och språk riskerar att inte bevaras och utvecklas.

Rekommendation

Individers tillgång till rättigheterna i lagstiftningen om nationella minoriteters rättigheter behöver stärkas. Regeringen bör därför

- förtydliga bestämmelserna i lagstiftningen som rör nationella minoriteter med utgångspunkt i minoritetskonventionerna och göra dessa rättigheter utkrävbara för individer¹¹²
- inrätta eller utse en eller flera myndigheter med tillsynsansvar över den lagstiftning som reglerar de nationella minoriteternas rättigheter.¹¹³

111 Proposition 2008/09:158 (2009), sidan 49.

112 Jämför med DO (2018a).

113 Jämför med Proposition 2008/09:158 (2009), sidan 49 och Europarådet (2024b).

Fem olika nationella minoriteter

Sverige har huvudsakligen försökt implementera minoritetskonventionerna genom en rad generella åtgärder, utformade för och riktade till alla fem nationella minoriteter och nationella minoritetsspråk.¹¹⁴ De nationella minoriteterna är dock olika, och det finns stora variationer även inom respektive nationell minoritet exempelvis i fråga om historia, kultur och språk.¹¹⁵ Olikheterna innebär dock inte att åtgärderna bör ta sin utgångspunkt i de olika minoriteterna. Utgångspunkten bör i stället tas i de samhälleliga hinder som begränsar tillgången till lika rättigheter och möjligheter. Olikheterna innebär inte heller att de nationella minoriteterna i Sverige bör ha olika rättigheter. Vid utformning av lagstiftning och åtgärder måste därför såväl skillnader som likheter i de samhälleliga hinder som begränsar individernas tillgång till lika rättigheter och möjligheter beaktas. Annars riskerar åtgärderna att inte bidra till att säkerställa tillgången till rättigheter som slås fast i minoritetskonventionerna.

Olika minoriteter men samma åtgärder

Det är inte självklart att de nationella minoriteternas rättigheter bäst säkerställs genom samma åtgärder för alla fem nationella minoriteter och de olika språken. DO menar att åtgärder för att säkerställa de nationella minoriteternas rättigheter i alltför liten utsträckning har beaktat de skillnader som finns i situationen för de olika nationella minoriteterna och i de olika samhälleliga hinder som finns för de nationella minoritetsspråken. Inte heller har tillräcklig hänsyn tagits till de skillnader som finns inom respektive minoritet och mellan de olika språkliga varieteterna. Åtgärderna bör i större utsträckning ta sin utgångspunkt i samhälleliga hinder som har identifierats, antingen för alla nationella minoriteter eller specifikt för en nationell minoritet.

114 Se bland annat Proposition 2008/09:158 (2009), lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, språklag (2009:600), 10 kapitlet 7 § skollag (2010:800) samt Regeringen (2022).

115 Se exempelvis SOU 1997:192 (1997), sidan 107 ff. och SOU 1997:193 (1997), sidan 43 ff.

Ett belysande exempel på hur det inte alltid är ändamålsenligt med samma åtgärd för de fem olika nationella minoriteterna och de olika språken är det handlingsprogram för bevarande och främjande av de nationella minoritetsspråken som regeringen lade fram 2022.¹¹⁶

Handlingsprogrammet med dess åtgärder och höjda ambitionsnivå på området kan visserligen ses som ett steg i rätt riktning. Men det kan ifrågasättas om en enhetlig uppsättning åtgärder verkligen kan bidra till en förändring av de olika problem som i dag råder för de olika språken med deras varieteter och till att säkerställa att de revitaliseras och förblir levande språk i Sverige.¹¹⁷ Exempelvis är det inte svårt att föreställa sig att finskan och umesamiskan befinner sig i olika situationer, och att behoven för att bevara och utveckla språken därmed ser olika ut. Några av de nationella minoritetsspråken med deras varieteter är listade som kritiskt hotade av Unesco och behöver omfattande revitaliseringsåtgärder¹¹⁸, medan andra språk kan ha andra utmaningar, exempelvis att det inte finns tillgång till tvåspråkig utbildning.¹¹⁹

Ett annat exempel på hur de fem nationella minoriteterna behandlas gemensamt i frågor där det uppenbart saknas en gemensam problembild är det uppdrag som regeringen gav till Jämställdhetsmyndigheten 2024. Uppdraget är att sammanställa en lägesbild av utsattheten för mäns våld mot kvinnor, annat våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck bland barn och vuxna som tillhör de nationella minoriteterna i Sverige.¹²⁰ Det framgår inte av uppdraget varför det är relevant att de nationella minoriteterna dels pekas ut i dessa frågor, dels klumpas ihop till en grupp. Det är problematiskt att hedersrelaterat våld och förtryck och våld i nära relationer framställs som ett kulturellt problem inom de

116 Regeringen (2022).

117 Se bland annat DO (2021b) och DO (2021c).

118 Se vidare om begreppet språkrevitalisering hos institutet för språk och folkminnen, [Språkrevitalisering \(isof.se\)](https://isof.se).

119 UNESCO (2025) och Europarådet (2024a).

120 Regeringen (2024), DO (2024d) samt DO (2024f).

nationella minoriteterna, men utan någon problembeskrivning. Det riskerar att förvärra en redan utsatt situation för de nationella minoriteterna. Det gör också att en annan, central fråga riskerar att hamna i skymundan, nämligen: Vilka hinder finns för att de nationella minoriteterna ska få tillgång till det ordinarie stöd som redan finns när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i nära relationer?¹²¹

Den stora mängden generella åtgärder ger intrycket av att de nationella minoriteterna vore en nationell minoritet snarare än fem olika.

Åtgärder för romsk inkludering

Ett undantag från den generellt utformade minoritetspolitiken riktad till alla fem nationella minoriteter är regeringens strategi för romsk inkludering 2012–2032 (romastrategin).¹²² Åtgärderna inom romastrategin har, till skillnad från minoritetspolitiken i övrigt, ibland mer haft karaktären av säråtgärder för romer på etnisk grund. Romastrategin riktar sig till romer utifrån idéer om att romer är en enhetlig minoritet, och att det i samhället finns romer och icke-romer.

Inte heller här har fokus legat på samhälleliga hinder för romers tillgång till lika rättigheter och möjligheter. Romastrategin har i stället haft fokus på romerna själva, vilket har inneburit att romer många gånger blivit föremål för undersökningar och åtgärder. Åtgärdernas fokus på romer medför att det är romer som förväntas förändra sig och att det hos myndigheter skapas parallella strukturer för att arbeta med romer.

Ett exempel på detta är satsningen på att utbilda hälsokommunikatörer med romsk språk- och kulturkompetens, som konkretiserades genom att kommuner rekryterade romska hälsokommunikatörer som skulle utbilda romer i hälsa.¹²³ En sådan åtgärd kan vara betydelsefull, men samtidigt

121 DO (2024e) och (2024f).

122 Regeringens skrivelse 2011/12:56 (2012).

123 Regeringens skrivelse 2011/12:56 (2012), sidan 63 f. och Regeringen (2012).

saknades åtgärder i strategin för att undanröja den diskriminering och de hinder som i dag begränsar romers tillgång till hälsa, social omsorg och trygghet på lika villkor. Därför framstår åtgärden som ett slag i luften.¹²⁴

Ett annat exempel är de olika satsningar som gjorts genom åren på så kallade romska brobyggare. Även om det i några av de kommuner som anställt brobyggare kunnat konstateras positiva effekter, har utvärderingar visat att en sådan funktion kräver en struktur där de som anställts inte endast arbetar med romer. Det finns en risk att satsningen på brobyggare skapar parallella strukturer, där romers situation hanteras parallellt med resten av samhället, och att romer därmed isoleras ytterligare.¹²⁵ Sär-åtgärder som skapar parallella system utanför de ordinarie strukturerna innebär alltid en risk för diskriminering. Beaktas dessutom romastrategins målsättning – att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom – blir det tydligt att den låga ambitionsnivån riskerar att bidra till att myndigheter underlåter att vidta omedelbara åtgärder när brister i romers tillgång till rättigheter identifieras.¹²⁶

DO menar att det behövs särskilda åtgärder för att säkerställa romers tillgång till lika rättigheter och möjligheter, eftersom det finns diskriminerande hinder och hinder för tillgång till rättigheter som är specifika för romer. Det är dock viktigt att åtgärderna tar sin utgångspunkt i dessa identifierade hinder. Annars finns en uppenbar risk att åtgärderna, i stället för att vara nödvändiga särskilda åtgärder, får karaktären av säråtgärder för romer och därigenom riskerar att upprepa historiska misstag. Om en alltför stor tyngd ligger på säråtgärder för romer riskerar detta att befästa de negativa föreställningar som finns om att romer vill och ska leva utanför samhället. Därmed finns också en risk att de utmaningar som finns etnifieras. Åtgärder som bidrar till idéer om att endast romer eller romska experter förstår romer kan dessutom ge sken av att ansvariga

124 Regeringens skrivelse 2011/12:56 (2012), sidan 55 ff.

125 Emerga Research and Consulting AB (2016).

126 Regeringens skrivelse 2011/12:56 (2012).

tjänstemän och makthavare inte har något ansvar att ta tag i och lösa de reella hinder som finns inom de befintliga samhällsstrukturerna. DO menar att det måste finnas en större balans i åtgärderna, och att åtgärder som påverkar befintliga strukturer måste vara i fokus.¹²⁷

Liknande problem men inte lika rättigheter

Det behövs differentierade åtgärder, där hänsyn tas till de olika hinder som finns för de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken. På individnivå kan det dock vara så att behoven är lika oavsett vilken nationell minoritet individen tillhör. En individ som talar ett nationellt minoritetsspråk kan ha behov av att använda språket i kontakt med myndigheter eller ha behov av förskola eller äldreomsorg på språket, oavsett vilket minoritetsspråk det är. Behovet av äldreomsorg eller förskola på språket är ju inte styrt av vilket specifikt modersmål en individ har eller i vilken kommun individen är bosatt. Mot denna bakgrund är den nuvarande ordningen med förvaltningsområden, som har sin grund i hur Sverige valt att ratificera minoritetskonventionerna, problematisk.

En tydlig skiljelinje i Sveriges implementering av minoritetskonventionerna, både i lagstiftningen och i åtgärder, är att finska, meänkieli och samiska har kopplats till rättigheter i förvaltningsområden, medan dessa rättigheter inte har erkänts för jiddisch och romani chib. Utifrån talarnas och språkens situation kan det ifrågasättas hur rimligt det är att just talarna av jiddisch och romani chib har svagare rättigheter och därmed inte har tillgång till flera av de främjande åtgärder som talare av finska, meänkieli och samiska har inom förvaltningsområdena. Det finns anledning att

127 Jämför bland annat med Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2004) och DO (2010a).

ifrågasätta ordningen med att judar och romer inte har samma rättigheter i svensk lagstiftning som de övriga nationella minoriteterna.¹²⁸

Rekommendation

Åtgärder för att säkerställa individers tillgång till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna bör utgå från de samhälleliga hinder som finns. Det gör att det ibland behövs liknande åtgärder för alla fem nationella minoriteter och ibland olika. Regeringen bör därför

- ta fram en långsiktig strategi för att bevara och utveckla de nationella minoritetsspråken, som utgår från såväl talarnas situation som situationen för respektive språk¹²⁹
- ta initiativ till ett systematiskt arbete för att undanröja hinder för romers tillgång till lika rättigheter och möjligheter i dag och överväga behovet av tillfälliga särskilda åtgärder¹³⁰
- genomföra en förändring av lagstiftningen, så att samtliga nationella minoriteter och minoritetsspråk omfattas av de bestämmelser som i dag är knutna till ordningen med förvaltningsområden.¹³¹

128 Jämför med DO (2017f). Se även resonemanget i SOU 2017:60 (2017) sidan 84 där det står: "Ordningen med förvaltningsområden har visat sig vara ett framgångsrikt sätt att främja de finsk-, samisk- och meänkielitalandes rättigheter och därmed också de sverigefinska, samiska och tornedalska minoriteternas ställning. De som använder romani chib och jiddisch saknar däremot helt motsvarande typ av rättigheter. Regeringen bör följa utvecklingen och överväga denna typ av rättigheter även för dessa minoritetsspråk.". Se även resonemanget i SOU 2010:55 (2010) Romers rätt – en strategi för romer i Sverige, sidan 216 där det föreslås: "Att lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk revideras så att romani chib får en formellt lika stark ställning som de tre territoriella minoritetsspråken finska, samiska och meänkieli."

129 Jämför med DO (2021b) och DO (2021c).

130 Jämför med Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2004), DO (2010a) samt DO (2012e).

131 Jämför till exempel med DO (2017f).

Förutsättningar för inflytande och delaktighet

Frågan om de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och delaktighet är central för att säkerställa tillgången till rättigheterna i minoritetskonventionerna. I ramkonventionen slås fast att staten "...skall skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem."¹³² Av språkstadgan framgår att ratificerande stater i sin politik ska ta hänsyn till de behov och önskemål som uttrycks av talarna av de nationella minoritetsspråken.¹³³ Samer har, som urfolk, mer långtgående rättigheter till inflytande, delaktighet och självbestämmande.¹³⁴

I samband med ratificeringarna av minoritetskonventionerna vidtog Sverige inga särskilda åtgärder för att leva upp till minoritetskonventionernas artiklar om inflytande och delaktighet. Regeringen menade att Sverige uppfyllde kraven i konventionerna i och med de

132 Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, artikel 15.

133 Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk, artikel 7.4.

134 Jämte rättigheterna i minoritetskonventionerna har samer har som urfolk rätt till självbestämmande över sin politiska status och ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Urfolksrättens princip om fritt och informerat förhandssamtycke är grundad i rätten till självbestämmande och icke-diskriminering (Förenta nationernas deklaration om urfolks rättigheter).

Fritt och informerat förhandssamtycke kan ses som ett verktyg för att säkerställa urfolks självbestämmande, inflytande och delaktighet.

Sametinget inrättades 1993 och är ett folkvalt organ och en statlig myndighet. Sametinget ska verka för och bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige. Sametinget har en offentlig-rättslig ställning som myndighet under regeringen, sametingslag (1992:1433).

Lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket från 2022 är tänkt att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Lagen föreskriver att regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner ska konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna, se lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

befintliga strukturerna för delaktighet och inflytande, bland annat genom det svenska kommittéväsendet och remissförfarandet.¹³⁵ Först 2010, genom lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, infördes ett lagregalerat samrådsförfarande.¹³⁶ Enligt lagen ska förvaltningsmyndigheterna ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och ska så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Samråd ska enligt lagen ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna, i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.¹³⁷

Modellen med samråd otillräcklig

Trots att förvaltningsmyndigheter enligt bestämmelserna i lagstiftningen har en skyldighet att samråda med de nationella minoriteterna finns fortfarande stora brister vad gäller de nationella minoriteternas inflytande och delaktighet i frågor som berör dem. Bestämmelserna om samråd i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk verkar därmed inte ha fått avsedd effekt.

Europarådet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Sametinget och inte minst företrädare för de nationella minoriteterna har återkommande framhållit att samråden har formen av informationsmöten, där de nationella minoriteterna ges envägsinformation från myndigheterna. De nationella

135 Proposition 1998/99:143 (1999), sidan 73 ff.

136 Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och Proposition 2008/09:158 (2009), sidan 69 f.

137 5 § lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Paragrafen har förtydligats och förändrats sedan tillkomsten 2010. Paragraf 5 ändrades 2019. Bland annat togs man bort att myndigheter skulle samråda med "representanter för", för att tydliggöra att myndigheter inte enbart bör samråda med representanter utsedda av föreningar som företräder de nationella minoriteterna, utan även med enskilda och andra berörda. Paragrafen innehåller sedan dess även en anvisning om hur samråd ska ske.

minoriteternas möjligheter att påverka beslut är ofta små. Ibland är beslut redan fattade när samråd hålls, eller så tar myndigheterna inte hänsyn till det som framförs vid samråden. Minoriteternas möjligheter till inflytande och delaktighet påverkas även av bristande kunskaps hos myndigheterna om de nationella minoriteternas rättigheter och myndigheternas skyldigheter, liksom av det faktum att minoriteterna involveras sent i beslutsprocessen.¹³⁸ De stora brister som finns i förvaltningsmyndigheters samråd får konsekvenser för de nationella minoriteterna. Det saknas i dag möjligheter att överpröva beslut som fattats utan samråd. Det finns inte heller någon myndighet som har tillsyn över lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråks genomförande.¹³⁹

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om den modell för inflytande och samråd, så som den är framskriven i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, är en tillräcklig och lämplig lösning för att leva upp till minoritetskonventionerna.¹⁴⁰

Frågan om hur stater kan säkerställa etniska minoriteters inflytande och delaktighet är inte unik för Sverige. Det finns exempel från flera europeiska länder på alternativa former för att organisera arbetet med att säkerställa minoriteters rätt till inflytande och delaktighet. I vissa länder har minoriteter reserverade mandat i beslutsfattande församlingar, sänkt rösttröskel vid val för att öka minoritetsrepresentanternas möjligheter att bli invalda, minoritetsrepresentation i förvaltning, rådgivande organ eller självstyrelse.¹⁴¹ Även internationella organ som Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och FN har konventioner, överenskommelser och rekommendationer som rör rätten till inflytande

138 Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2019).

139 Se vidare resonemang under avsnittet "Lagstiftningen om nationella minoriteters rättigheter" under rubrikerna "Utkrävbara rättigheter och möjlighet till överprövning är viktigt" och "Rättighetsbaserad uppföljning och tillsynsmyndighet saknas" sidan 73 och 74 ff.

140 Jämför med SOU 2010:55 (2010), sidan 247 ff.

141 SOU 2010:55 (2010), sidan 247 ff.

och delaktighet för minoriteter.¹⁴² Det finns alltså exempel på olika modeller för inflytande och delaktighet som Sverige skulle kunna titta närmare på och överväga att inspireras av för att stärka de nationella minoriteternas inflytande och delaktighet.

Begränsade möjligheter för egenmakt

En annan aspekt som påverkar de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och delaktighet är minoriteternas egna institutionella förutsättningar att på ett så jämbördigt sätt som möjligt kunna påverka beslut i frågor som rör dem. För att detta ska vara möjligt behöver det finnas organisationer som på olika sätt kan företräda de nationella minoriteterna i olika frågor, och minoriteterna behöver ha möjligheter och personella resurser för att självständigt analysera förslag och föreslå åtgärder. Ytterligare en central aspekt är de nationella minoriteternas tillgång till information och deras möjligheter till debatt i aktuella frågor, bland annat genom nationella minoritetsmedia.

Rekommendation

Förutsättningarna för judars, romers, samers, sverigefinnars och torne-dalingars inflytande och delaktighet behöver stärkas. Regeringen bör därför

- utreda hur den svenska modellen för samråd kan utvecklas i syfte att öka de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande och delaktighet på samtliga nivåer i samhället¹⁴³
- göra en översyn av lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket, så att den i större utsträckning motsvarar urfolksrätten.¹⁴⁴

142 Se till exempel Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (1990), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (1999) samt Förenta nationernas konvention Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 25 och 27.

143 Jämför med DO (2017f).

144 Jämför med DO (2009), DO (2019b) samt DO (2019c).

Effekter av historiska övergrepp

Långvariga historiska band till Sverige utgjorde ett av kriterierna för att erkännas som nationell minoritet.¹⁴⁵ Livsvillkoren för judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar påverkas av diskriminering i dag, men också av statens och majoritetssamhällets politik och förhållningssätt genom historien och av samband mellan övergrepp och kränkningar då och diskriminering i dag.

De nationella minoriteterna har under olika historiska skeenden utsatts för diskriminering och förföljelse av det svenska samhället. Marginalisering, men även övergrepp och kränkningar mot enskilda individer, har förekommit långt in på 1900-talet. Det har bland annat handlat om kolonisering, rasbiologisk forskning, etnisk kartläggning, tvångsförflyttning, sterilisering och omhändertagande av barn. Barn har placerats i särskilda skolformer, och barn har förbjudits att använda sitt minoritetsspråk i skolan. Att tillhöra någon av minoriteterna eller att använda minoritetsspråken blev i många fall skambelagt. Även om de nationella minoriteterna delar vissa erfarenheter av övergrepp, har de olika minoriteternas relation till staten och olika myndigheter sett olika ut genom historien fram till i dag.¹⁴⁶

Denna bakgrund gör att historiska perspektiv på minoriteternas situationer måste beaktas när man utformar och genomför åtgärder för att säkerställa de nationella minoriteternas rättigheter enligt minoritetskonventionerna.

145 Se även ovan under avsnittet Nationella minoriteter och minoritetsspråk i Sverige, sidan 42.

146 Se bland annat Proposition 2008/09:158 (2009), sidan 32 ff, SOU 2023:68 (2023), Ds 2014:8 (2014), Regeringen (2021) samt SOU 2024:3 (2024).

Viktigt med kunskap om samband mellan diskriminering då och nu

De övergrepp och kränkningar som individer som tillhör de nationella minoriteterna utsatts för genom historien kan sägas ha samband med diskriminering i dag. Fortfarande upplever individer att de bemöts och behandlas på sätt som hänger samman med seglivade föreställningar om judar, romer, samer, sverigefinnar eller tornedalingar.¹⁴⁷ De nationella minoriteternas kontakter med olika myndigheter påverkas också av de olika historiska erfarenheter av övergrepp från myndigheterna som minoriteterna lever med. Inte heller myndigheter är oberoende av historien och av myndigheters specifika historia.

En fråga som exemplifierar kopplingen mellan historiska oförrätter och diskriminering i dag är förekomsten av språkförbud i bland annat skolor. Det kan handla om att finska, samiska eller tornedalska elever förbjöds att tala sitt modersmål med kompisar på rasterna.¹⁴⁸ Fortfarande finns erfarenheter bland nationella minoriteter av språkförbud och av den språkpolitik som bedrevs under stora delar av 1900-talet och som bland annat innebar att individer förbjöds tala sitt språk och bestraffades om de gjorde det. Det är tydligt att det finns kopplingar mellan de idéer som gör att skolor i dag förbjuder elever att tala finska, samiska eller meänkieli och den politik som bedrevs under stora delar av 1900-talet och där språkförbud förekom inom olika samhällsområden, även i skolan. De historiska erfarenheterna bidrar till att förstärka upplevelsen av kränkningar i dag. Därtill vittnar dagens språkförbud om en kontinuitet i skolans bemötande och behandling av talare av de nationella minoritetsspråken, och bidrar till att denna kontinuitet upprätthålls.

Ett annat exempel är en fråga som lyfts i DO:s dialog med samer. Frågan handlar om att samebyar upplever att agerandet från länsstyrelserna inom

147 Upplevelser av diskriminering beskrivs mer ingående på sidan 22 ff.

148 Se bland annat DO (2013a), DO (2016b) samt DO (2019e).

renskötselområdet fortfarande kan präglas av den så kallade ”lappfogdementalet”.¹⁴⁹ Lappfogdar var tjänstemän som arbetade åt myndigheten Lappväsendet som bildades år 1885. De tillsattes för att styra över lappväsendet och hade till uppgift att medla i konflikter mellan renskötelsen och jordbruket samt att övervaka och reglera renskötelsen. De skulle också företräda samerna inför myndigheter och makthavare. Samer fick alltså inte själva föra sin talan. Systemet med lappfogdar upphörde först 1971.¹⁵⁰ Än i dag upplever många samer i samebyar att de i sina kontakter med länsstyrelser och myndigheter inte har någon reell möjlighet till inflytande och endast begränsade möjligheter till dialog. Renskötare har under lång tid givit uttryck för frustration och maktlöshet över att inte bedömas som experter i renskötsel frågor eller i frågor som rör områden de levtt inom i generationer. I stället är upplevelsen att samers rättigheter, kunskap och opartiskhet ifrågasätts.¹⁵¹

Ytterligare ett exempel som synliggör samband mellan diskriminering nu och då och vikten av ett historiskt perspektiv är romers upplevelser i mötet med myndigheter som till exempel socialtjänsten och polisen. Historiska skeenden under 1900-talet med omhändertagande av romska barn och sterilisering av romer har satt djupa spår i minoritetens förtroende för myndigheter som socialtjänsten. Under 1900-talet genomfördes registreringar och kartläggningar av romska familjer av bland annat statliga utredningar, statspolisen i Malmö och Socialstyrelsen, och detta arbetssätt har fortsatt in på 2000-talet.¹⁵² Skånepolisens olagliga registrering av 4 741 romer och deras familjeband avslöjades så sent som 2013.¹⁵³ De registrerade romerna fick till slut rätt mot staten genom Svea hovrätts dom 2017, och enskilda romer fick efterhand ersättning. Men det

149 DO (2013d).

150 Lundmark, Lennart (1998) och Lantto, Patrik (2012).

151 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008a) och DO (2013c).

152 Ds 2014:8 (2014), sidan 23 ff.

153 Dagens nyheter (2013a).

är anmärkningsvärt att polisens arbetssätt och syn på romer nu som då är färgat av negativa föreställningar om romer som grupp.¹⁵⁴

Erkännandet av nationella minoriteter år 2000 har inneburit ett skifte i Sveriges förhållningssätt till judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar, men DO kan konstatera att seglivade föreställningar om minoriteterna och arbetssätt inom skolor och myndigheter fortfarande kan leva kvar. Sverige har inte lyckats bryta fullt ut med det tidigare förhållningssättet och den tidigare förda politiken, och inom flera samhällsområden saknas erkännande av och uppgörelse med historiska övergrepp. DO menar att det påverkar förekomsten av diskriminering i dag och begränsar de nationella minoriteternas tillgång till lika rättigheter och möjligheter.

Kunskap om historien – men åtgärder utan historiska perspektiv

De senaste 30 åren har ett antal statliga utredningar tillsatts för att belysa några av de historiska övergrepp som begåtts mot de nationella minoriteterna under framför allt 1900-talet.

Steriliseringsutredningens och Vanvårdsutredningens betänkanden ledde fram till ersättningar till individer som utsatts för sterilisering mot sin vilja eller på någon annans initiativ samt till barn som drabbats av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården.¹⁵⁵ Båda dessa utredningar saknar dock ett diskrimineringsperspektiv och klarlägger inte de kopplingar som kan finnas mellan övergreppen och de utsatta individernas etniska tillhörighet. Detta har bidragit till ett fortsatt osynliggörande av exempelvis romers upplevelser av att de utsattes för övergrepp av staten på grund av att de var romer.

154 Svea Hovrätt (2017).

155 SOU 1999:2 (1999), SOU 2000:20 (2000), SOU 2000:22 (2000), SOU 2009:99 (2009), SOU 2011:9 (2011) samt SOU 2011:61 (2011).

Regeringens vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet belyser övergrepp mot romer inom vissa samhällsområden. Vitboken syftade i första hand till att utreda och beskriva historien, och inte till att komma med förslag på åtgärder.¹⁵⁶

Regeringen tillsatte 2020 respektive 2021 två statliga utredningar, den ena med uppdrag att granska kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset, och den andra med uppdrag att kartlägga och granska den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket.¹⁵⁷ Den senare utredningen, Sanningskommissionen för det samiska folket, pågår och ska slutredovisa sitt arbete i oktober 2026.

Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset slutredovisades 2023. Genom vittnesmål och en rad forskarrapporter om vissa historiska skeenden belyste utredningen kränkningar och övergrepp genom historien. I sitt betänkande presenterade utredningen flera förslag till åtgärder som, om de genomförs, skulle kunna bidra till att förändra minoritetens situation när det gäller diskriminering och bristande tillgång till mänskliga rättigheter.¹⁵⁸ Det kan dock konstateras att flera centrala historiska skeenden inte är klarlagda fullt ut, och i betänkandet tydliggörs inte heller alltid samband mellan övergrepp genom historien och situationen för minoriteten i dag. Detta begränsar förutsättningarna för individer att få upprättelse och kunna få frågor prövade rättsligt.¹⁵⁹

DO menar att framför allt de senare årens arbeten med regeringens Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset och Sanningskommissionen för det samiska folket, har en viktig roll i att synliggöra olika historiska skeenden och historiska övergrepp.

156 Ds 2014:8 (2014).

157 Regeringen (2020) och Regeringen (2021).

158 SOU 2023:68 (2023).

159 DO (2024c).

Kunskapen som utvecklats kan utgöra en grund för en ursäkt från staten för den tidigare förda politiken, och kan på så sätt bli startskott för och bidra till ett arbete för försoning och ömsesidigt förtroende mellan de nationella minoriteterna och staten.

Än så länge har dock inte många åtgärder vidtagits, för att utifrån ett historiskt perspektiv på dagens situation försöka komma till rätta med diskriminering av individer som tillhör nationella minoriteter och säkerställa judars, romers, samers, sverigefinnars och tornedalingars tillgång till lika rättigheter och möjligheter.¹⁶⁰ Eftersom inte samtliga nationella minoriteters historia har varit föremål för liknande utredningar, och eftersom endast vissa delar och skeenden av historien hittills har belysts, är det viktigt att fler sådana arbeten inleds, fortsätter och institutionaliseras. Det är viktigt att beskrivningarna av det förflutna kan delas av både de nationella minoriteterna och staten. Därför behöver de nationella minoriteterna få inflytande och ägarskap över historie-skrivningen, och den behöver tas fram genom fri akademisk forskning.

Vittnesmål och arkivmaterial har varit centrala i arbetet med vitboken och de båda sanningskommissionerna. Ingen av utredningarna har dock haft i uppgift att rättsligt utreda övergrepp gentemot individer och klagöra ansvarsfrågor i enskilda fall.¹⁶¹ För att ge individer upprättelse och möjligheter till ekonomisk och annan kompensation vore det därför viktigt att inte bara beskriva de historiska skeendena, utan även juridiskt utreda och gå till botten med eventuella rättsliga aspekter av övergreppen.

160 Ett exempel på en åtgärd i sådan riktning är dock det uppdrag som regeringen gav dåvarande Datainspektionen 2014 om att genomföra tillsyn avseende registrering av känsliga personuppgifter på grundval av etniskt ursprung, se Regeringen (2014b).

161 I direktiven till de båda sanningskommissionerna står: "Det ingår inte i uppdraget att överväga eventuella ansvarsfrågor i enskilda fall eller ekonomisk kompensation till enskilda som drabbats.", se Regeringen (2020), respektive "Kommissionen ska inte uttala sig om enskildas ansvar eller annat som kan komma under domstolsprövning, såsom frågor om ersättning, se Regeringen (2021).

Upprättelse på individnivå kan vara avgörande för att nå försoning och ömsesidigt förtroende mellan de nationella minoriteterna och staten.

Att utveckla historisk kunskap är nödvändigt, men det är viktigt att kunskapen också används som grund för olika typer av åtgärder, bland annat för att säkerställa de nationella minoriteternas tillgång till rättigheterna enligt minoritetskonventionerna. Minoriteter som historiskt har utsatts för övergrepp av staten kan befinna sig i ett annat utgångsläge än individer som tillhör majoriteten. Det kan därför ibland krävas kompensatoriska perspektiv och särskilda åtgärder för att säkerställa att minoriteter överhuvudtaget har samma möjligheter att få tillgång till sina rättigheter.¹⁶² Även om man föreställer sig en situation där det gick att undanröja all diskriminering i dag, så skulle effekten av vissa historiska övergrepp kvarstå. De nationella minoriteterna skulle inom vissa samhällsområden fortfarande inte ha tillgång till lika rättigheter och möjligheter. Språkförbudet och den assimileringspolitik som förts har till exempel påverkat de nationella minoritetsspråken och talarnas situation. Särskilda åtgärder behövs därför för att säkerställa att tidigare övergrepp inte återupprepas.¹⁶³ Det har hittills saknats ett systematiskt arbete för att komma till rätta med historiska övergrepp och effekterna av dessa, samt för att ge de utsatta upprättelse.

162 Europarådet (1995), punkterna 38–40.

163 Se även ovan under avsnittet Europarådets minoritetskonventioner under rubriken Ramkonventionen, sidan 38 ff.

Rekommendation

För att förhindra att historiska övergrepp upprepas behövs åtgärder för att göra upp med och komma till rätta med effekterna av de historiska övergreppen. Regeringen bör därför

- utreda de individuella rättsliga aspekter som kan finnas av historiska övergrepp, i syfte att bidra till upprättelse för individer¹⁶⁴
- utveckla och synliggöra ytterligare historisk kunskap och kunskap om samband mellan diskriminering då och nu – det kan till exempel handla om riktade forskningsmedel eller att skapa institutioner/muséer som kan ansvara för dokumentation och vidareförmedling av kunskap, och bör göras på ett sätt som ger minoriteterna inflytande och ägarskap över sin historia¹⁶⁵
- vidta kompensatoriska åtgärder utifrån historisk kunskap och därigenom säkerställa de nationella minoriteternas tillgång till lika rättigheter och möjligheter. Det kan till exempel handla om olika kompensatoriska åtgärder för den assimileringspolitik som de nationella minoritetsspråken och deras talare varit utsatta för.¹⁶⁶

Minoritetspolitik i stället för urfolkspolitik

Sverige erkände 1977 samer som ett urfolk, och riksdagen uttalade i samband med erkännandet att samer "...utgör ett ursprungsfolk som har folk-rättsliga krav på en kulturell särbehandling i Sverige".¹⁶⁷ Erkännandet har därefter bekräftats vid ett flertal tillfällen av riksdagen, bland annat då riksdagen godkände ratificeringen av Europarådets minoritetskonventioner.¹⁶⁸

164 Jämför med DO (2024c).

165 Jämför med DO (2016c).

166 Jämför med DO (2024c).

167 Kulturutskottets betänkande 1976/77:KrU43 (1977).

168 Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6 (2000), sidan 22 och Proposition 1998/99:143 (1999), sidan 10 och 21.

Samers särställning tydliggjordes även genom en förändring av regeringsformen 2011 som slog fast att ”Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.”¹⁶⁹

Utredningar utan åtgärder

De senaste fyrtio åren har det genomförts ett trettiotal statliga utredningar om samer och samers rättigheter och ytterligare ett antal utredningar som berört samer på olika sätt.¹⁷⁰ Trots detta har få åtgärder vidtagits för att säkerställa samers rättigheter. Det går därför inte att bortse från intrycket av att den svenska staten genom utredningar har skjutit ”samefrågan” framför sig och överlåtit åt domstolar och lokalsamhället att lösa de problem som statens brist på ansvarstagande skapat. Inte ens på områden där det skett en utveckling av rättspraxis i svenska domstolar har staten anpassat politiken och lagstiftningen efter detta. Högsta domstolen klargjorde i sin dom i det så kallade Girjasmålet 2020 en rad centrala frågor. Exempelvis konstaterade domstolen att samiska markrättigheter upparbetats genom urminnes hävd, och att delar av Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nummer 169 om stamfolks och

169 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen (1974:152). I förarbetena har framhållits att ordet kultur ”skall ges en vidsträckt tolkning [...]. Det innefattar sålunda bland annat den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt.”, se proposition 1975/76:209 (1976), sidan 138.

170 Se bland annat Ds 2008:26 (2008), Ds 2009:40 (2009), Ds 2009:64 (2009), Ds 2010:22 (2010), Ds 2017:43 (2017), Smith, Carsten (red.) (2005), SOU 1986:36 (1986), SOU 1989:41 (1989), SOU 1990:91 (1990), SOU 1997:192 (1997), SOU 1997:193 (1997), SOU 1999:25 (1999), SOU 1999:146 (1999), SOU 2001:101 (2001), SOU 2002:77 (2002), SOU 2005:17 (2005), SOU 2005:40 (2005), SOU 2005:79 (2005), SOU 2005:116 (2005), SOU 2006:14 (2006), SOU 2006:19 (2006), SOU 2008:26 (2008), SOU 2008:125 (2008), SOU 2012:58 (2012), SOU 2017:60 (2017), SOU 2017:88 (2017), SOU 2017:91 (2017), SOU 2020:27 (2020) samt SOU 2023:46 (2023).

urfolks rättigheter i självständiga stater (hädanefter kallad ILO 169)¹⁷¹ är bindande även om konventionen inte har ratificerats av Sverige.¹⁷² Ett drygt år efter domen tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté som fick namnet Renmarkskommittén. Kommitténs uppdrag var att lämna förslag till en ny renskötsellag som skulle ersätta den nuvarande rennäringslagen. En del av uppdraget handlade också om att se till att lagstiftningen är förenlig med slutsatserna i Girjasdomen. Men innan utredningen hann presentera sitt slutbetänkande lade regeringen ner Renmarkskommittén i december 2024.¹⁷³ Det har efter detta inte tillsatts någon ny utredning med uppdrag att göra en genomlysning av effekterna av Högsta domstolens dom.

Staten har alltså överlåtit åt exempelvis markägare, kommuner, skolor och samer att ta ansvar för att lösa problem och konflikter som samepolitiken lagt grund för, något som bidrar till att samer är i en situation där de är än mer utsatta för diskriminering. Situationen påverkar inte endast förekomsten av diskriminering utan påverkar även samers utsatthet för näthat och andra brott med rasistiska förtecken.¹⁷⁴

171 Internationella arbetsorganisationen (ILO) är ett självständigt fackorgan för Förenta nationerna och arbetar med frågor som rör sysselsättning och arbetslivsfrågor. För ytterligare information se ilo.org. Se även Internationella arbetsorganisationens konvention nummer 169, Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries.

172 NJA 2020 sidan 3. Målet rörde huruvida Girjas sameby har rätt att självständigt upplåta jakt och fiske till andra. I sin dom slog Högsta domstolen fast att Girjas sameby får upplåta småviltsjakt och fiske utan statens samtycke på det i målet aktuella området, utan hinder av upplåtelsebestämmelserna i rennäringslagen. Staten har därmed inte rätt att upplåta jakt och fiske på området. Samebyn har enligt domen, baserat på historiska omständigheter, ensamrätt till småviltsjakten och fisket, vilket även innefattar en upplåtelse rätt. Se vidare exempelvis Allard och Brännström (2020).

173 Se även DO:s remissvar över Renmarkskommitténs delbetänkande: DO (2024b).

174 Se bland annat Brottsförebyggande rådet (2024), Stoor, Jon Petter A, Spetz, Karin, Widén, Ludvig och San Sebastian, Miguel (2025) samt Ledman, Anna-Lill (2012).

Urfolkspolitik saknas

Sedan Sverige erkände samer som urfolk 1977 har det internationellt sett skett en utveckling av den folkrättsliga synen på urfolk och deras rättigheter. Vid tiden för Sveriges erkännande sågs urfolk i första hand som minoriteter med skydd för språk och kultur. Nu har utvecklingen inom folkrätten gått mer och mer mot en syn på urfolk som egna folk med rätt till självbestämmande och rätt till land och naturresurser. Det finns därför anledning att reflektera över i vilken mån Sverige följt med och anpassat den nationella lagstiftningen och politiken till den internationella utvecklingen.¹⁷⁵

Sverige har exempelvis, till skillnad från bland annat Norge och Danmark, valt att inte ansluta sig till den viktigaste internationella konventionen om urfolk, ILO 169. En stötesten i fråga om Sveriges ratificering av ILO 169 har varit konventionens artikel 14, som behandlar samers och andra urfolks äganderätt till land.¹⁷⁶ Sverige har dock inte heller implementerat konventionens övriga artiklar fullt ut, varken genom nationell lagstiftning eller på andra sätt.¹⁷⁷ Ett försök som gjorts för att följa den internationella utvecklingen var inrättandet av Sametinget 1993. Det skulle kunna ses som ett steg mot att ge samer ökat inflytande över sin situation. Men samtidigt som Sametinget inrättades framtogs samer ensamrätten till småviltsjakt på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, vilket inte kan sägas följa utvecklingen inom urfolksrätten under samma tid.¹⁷⁸

175 Se bland annat Johansson, Peter (2008).

176 Proposition 1992/93:32 (1993), sidan 59 f, Konstitutionsutskottets betänkande 1992/93:KU17 (1993), Regeringen (1997), Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU19 (2006) samt Regeringens skrivelse 2005/06:95 (2006). Se även Internationella arbetsorganisationens konvention nummer 169, Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries.

177 Även om Sverige, genom välfärdssystemet eller genom generella insatser inom vissa områden, kan sägas leva upp till en del av de krav som ILO 169 ställer, har det genom åren saknats konkreta åtgärder för att fullt ut implementera artiklarna i konventionen och säkerställa samers rättigheter som urfolk. Jämför även med SOU 1999:25 (1999).

178 Johansson, Peter (2008).

Samer i Sverige framstår som ett urfolk på pappret. Trots att det finns en samepolitik är det tydligt att samer med minoritetspolitikens införande i första hand kommit att betraktas som en nationell minoritet med rätt till skydd för språk och kultur. Samepolitiken har inte nämnvärt påverkats av att urfolk internationellt kommit att betraktas som egna folk med rätt till bland annat självbestämmande och rätt till land och naturresurser. Den har inte heller nämnvärt påverkats av att det i svenska domstolar skett en rättsutveckling avseende erkännandet av samiska rättigheter och att Högsta domstolen i Girjas-målet slagit fast att samers rättigheter som urfolk måste beaktas.¹⁷⁹ DO har därför länge påtalat att Sverige behöver säkerställa samers rättigheter som urfolk och att det jämte minoritetspolitiken behövs en urfolkspolitik.¹⁸⁰

Rekommendation

Sverige behöver säkerställa samers rättigheter som urfolk. Regeringen bör därför

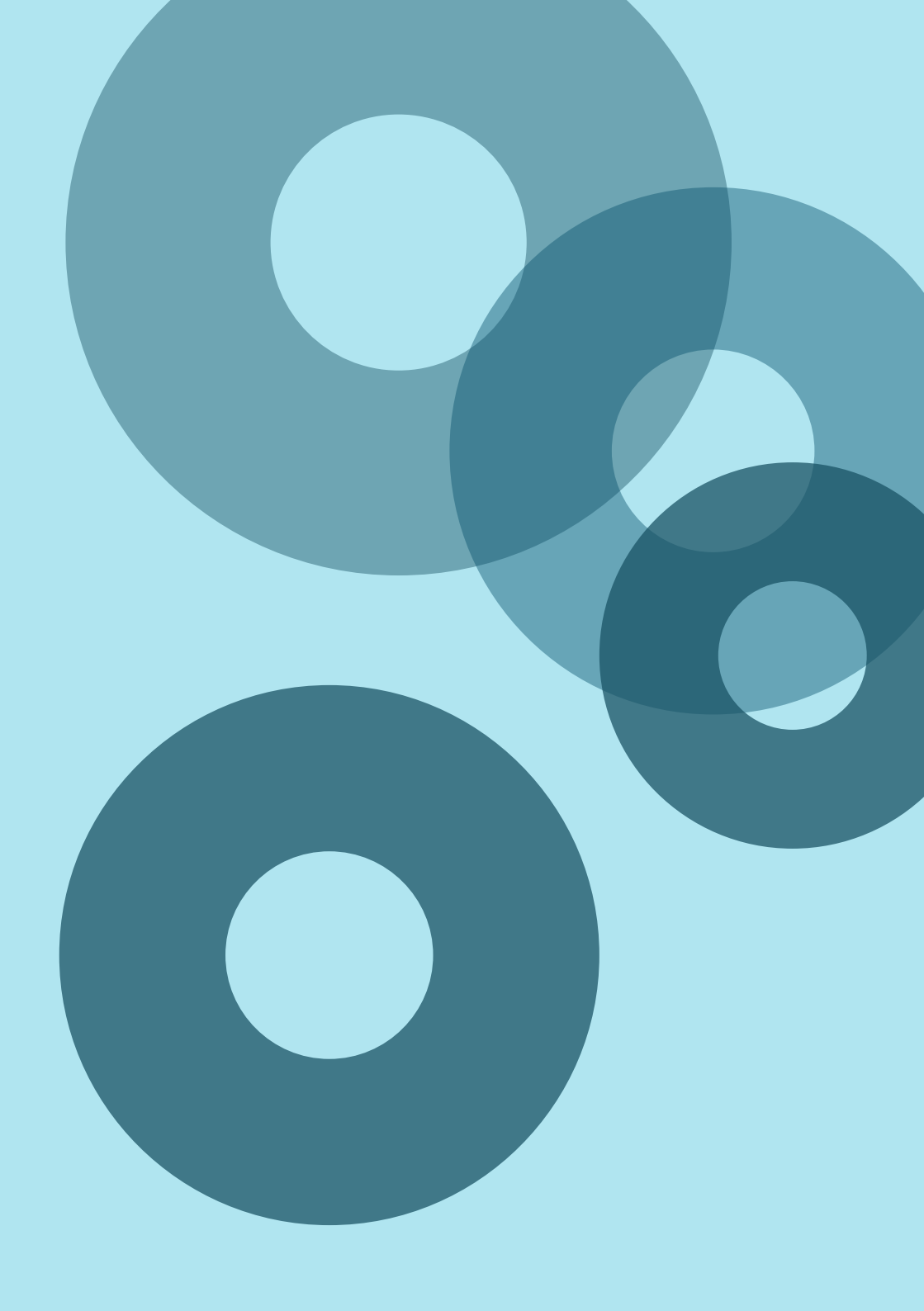
- ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention nummer 169 om stamfolks och urfolks rättigheter i självständiga stater¹⁸¹
- inrätta lagstiftning och en urfolkspolitik som med utgångspunkt i Internationella arbetsorganisationens konvention nummer 169 om stamfolks och urfolks rättigheter i självständiga stater och Förenta nationernas deklaration om urfolks rättigheter säkerställer samers rättigheter som urfolk.¹⁸²

179 NJA 1981 sidan 1, NJA 2011 sidan 109 och NJA 2020 sidan 3.

180 Se bland annat Dagens nyheter (2013b), DO (2017c), DO (2017d), DO (2019b), DO (2019c), DO (2021c) samt DO (2024j).

181 Jämför med Dagens nyheter (2013b) och DO (2024j).

182 Jämför till exempel med Dagens nyheter (2013b), DO (2017c), DO (2017d), DO (2017e), DO (2019a), DO (2021c) samt DO (2024j).



Referenser

Allard och Brännström (2020). *Girjas sameby mot staten. En analys av Girjasdomen*. (svjt.se), hämtad 2025-08-29.

Brottsförebyggande rådet (2024). *Hatbrott mot samer*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2025). *Antisemitiska hatbrott. Samtida erfarenheter från judiska församlingar och organisationer*. Rapport 2025:9. Stockholm: Brottsförebyggandet rådet.

Dagens nyheter (2013a). *Över tusen barn med i olagligt register* (dn.se), hämtad 2025-08-28.

Dagens nyheter (2013b). DN Debatt – ”*Stoppa diskriminering av samer med ny urfolkspolitik*” (dn.se), hämtad 2025-08-28.

DO (2009). DO:s yttrande över Vissa samepolitiska frågor (DS 2009:40). LED 2009/222, handling 7.

DO (2010a). DO:s yttrande över Romers rätt – en strategi för romer i Sverige (SOU 2010:55). LED 2010/127, handling 2.

DO (2010b). Redovisning av uppdrag att följa upp och analysera DO:s verksamhet utifrån det minoritetspolitiska målet. LED 2010/38, handling 6 & 7.

DO (2011). Redovisning av DO:s verksamhet utifrån det minoritetspolitiska målet, år 2. LED 2010/38, handling 9.

DO (2012a). Förlikning. Kafé i Uppsala län nekade kvinnor inträde. ANM 2011/1738.

DO (2012b). Förlikning. Kafé i Uppsala län nekade kvinnor inträde. ANM 2011/1739.

DO (2012c). Förlikning. Restaurang bad romska kvinnor ta av sig sina kjolar. ANM 2010/1755.

DO (2012d). Redovisning av DO:s verksamhet utifrån det minoritetspolitiska målet, år 3. LED 2010/38, handling 13.

DO (2012e). Romers rättigheter: diskriminering, vägar till upprättelse och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor. Stockholm: DO.

DO (2013a). Främjande initiativåtgärd - Rättighetsbaserade dialogmöten med Lycksele kommun. LED 2013/39.

DO (2013b). Förlikning. Hyresvärd sa upp hyresgäst efter påtryckning från grannar. ANM 2011/981.

DO (2013c). Minnesanteckningar - referensgruppsmöte 2013-11-19. LED 2013/156, handling 3.

DO (2013d). Projekt Diskriminering av samer som urfolk. LED 2013/156.

DO (2014a). Förlikning. Biluthyrningsfirma nekade romer att hyra bil. ANM 2013/828.

DO (2014b). Förlikning. Bensinstation nekade personer att hyra bil. ANM 2013/829.

DO (2014c). Förlikning. Bensinstation nekade personer att hyra bil. ANM 2013/830.

DO (2014d). Kartläggning och analys av 2 kap. 17 § diskrimineringslagen (2008:567). LED 2014/74, handling 2.

DO (2014e). Konferens etnisk profilering. LED 2014/379.

DO (2014f). Skrivelse till regeringen. LED 2014/74, handling 1.

DO (2015). Förlikning. Hotellgäst blev avvisad när hon skulle äta frukost på morgonen. ANM 2014/1725.

DO (2016a). DO:s yttrande över Kraftsamling mot antiziganism (SOU 2016:44). LED 2016/317, handling 4.

DO (2016b). Främjande dialogmöte med skola i Östersund. LED 2016/441.

DO (2016c). Rundabordssamtal om internationella erfarenheter av sanningskommissioner. LED 2016/276.

DO (2017a). Förlikning. Chef sa åt vakt att inte släppa in personer med viss etnisk tillhörighet. ANM 2017/824.

DO (2017b). Förlikning. Restaurang avvisade gäster med hänvisning till klädsel. ANM 2016/1810.

DO (2017c). DO:s yttrande över Ekonomistyrningsverkets rapport Analys av Sametinget. LED 2017/195, handling 2.

DO (2017d). DO:s yttrande över Frågor kring 2009 års renskötselkonvention (Ds 2016:27). LED 2016/293, handling 4.

DO (2017e). DO:s yttrande över Konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43). LED 2017/419, handling 3.

DO (2017f). DO:s yttrande över Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik (SOU 2017:60). LED 2017/349, handling 3.

DO (2018a). DO:s yttrande över Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik (SOU 2017:88). LED 2017/576, handling 4.

DO (2018b). DO:s yttrande över Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering (SOU 2017:91). LED 2018/30, handling 5.

DO (2019a). DO:s yttrande över Utkast till lagrådsremiss En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket. LED 2019/318, handling 3.

DO (2019b). DO:s yttrande över Konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43). LED 2017/419, handling 3.

DO (2019c). DO:s yttrande över Utkast till lagrådsremiss. En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket. LED 2019/318, handling 3.

DO (2019d). DO:s yttrande över Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor (Ds 2019:15). LED 2019/338, handling 3.

DO (2019e). Tillsyn avseende språkanvändning i grundskolan. TIL 2018/6.

DO (2020a). Förlikning. Färjerederi nekade två kvinnor att stiga ombord. PRO 2020/4.

DO (2020b). Tillsyn av en arbetsgivares utredningsskyldighet vid upplevda trakasserier. TIL 2018/506.

DO (2020c). DO:s yttrande över Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning (SOU 2020:27). LED 2020/287, handling 3.

DO (2021a). Förlikning. Hotell avvisade gäster. PRO 2020/3.

DO (2021b). DO:s yttrande över Institutet för språk och folkminnens förslag till handlingsprogram för bevarande av de nationella minoritetsspråken. LED 2020/539, handling 2.

DO (2021c). DO:s yttrande över Sametingets förslag till handlingsprogram för bevarande av de samiska språken. LED 2020/538, handling 2.

DO (2022a). DO:s yttrande över Ett utökat skydd mot diskriminering (SOU 2021:94). LED 2022/77, handling 2.

DO (2022b). Redovisning av uppdrag att utveckla kunskap om diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning. LED 2021/510.

DO (2023a). Skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet. Förekomst av diskriminering 2023 – Årlig rapport från Diskrimineringsombudsmannen. DO 2023/2949.

DO (2023b). Svar på förfrågan om underlag från Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget gällande diskriminering av nationella minoriteter - 2022 och 2023. DO 2022/2805, handling DO 2023/4949.

DO (2024a). DO:s yttrande över Ett starkt judiskt liv för framtida generationer – Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034 (SOU 2024:3). DO 2024/1144, handling DO 2025.1862.

DO (2024b). DO:s yttrande över Jakt och fiske i renbetesland (SOU 2023:46). DO 2024/2551.

DO (2024c). DO:s yttrande över Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset (SOU 2023:68). DO 2024/282, handling DO 2024.51249.

DO (2024d). Förekomst av diskriminering 2024. Årlig rapport från Diskrimineringsombudsmannen. Solna: DO.

DO (2024e). Konsultation med samer. DO 2025/1934.

DO (2024f). Samråd med nationella minoriteter. DO 2025/1935.

DO (2024g). Förlikning. Skola nekade elev koschermat. DO 2023/6870.

DO (2024h). Förlikning. Skola vidtog inte tillräckliga åtgärder när elev trakasserades. DO 2024/1024.

DO (2024i). Skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet. DO 2023/3327, handling DO 2025.36960.

DO (2024j). Submission to Sweden's fourth Universal Periodic Review under the UN Human Rights Council – Submission by the Equality Ombudsman (DO) in preparation for Sweden's fourth review within the framework of the Universal Periodic Review, 2024. Solna: DO.

DO (2024k). Svar på förfrågan om underlag från Länsstyrelsen i Stockholm och Sametinget gällande diskriminering av nationella minoriteter - 2022 och 2023. DO 2022/2805, handling DO 2024/1463.

DO (2025a). Svar på förfrågan om underlag från Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget till uppföljning av minoritetspolitikens utveckling 2024. DO 2025/4995.

DO (2025b). Begäran om handlingar från Regeringskansliet rörande regeringsuppdrag inom ramen för minoritetspolitiken 2010–2025. DO 2025/6370.

DO (2025c). Uppdrag till myndigheter genom regleringsbrev inom ramen för minoritetspolitiken 2010–2025. DO 2025/6371.

Ds (Departementsserien) 2008:26 (2008). Nationella minoritetsspråk vid domstolar och myndigheter. Ett alternativ. Stockholm: Regeringskansliet.

Ds 2009:40 (2009). Vissa samepolitiska frågor. Stockholm: Regeringskansliet.

Ds 2009:64 (2009). Fusion av samebyar. Stockholm: Regeringskansliet.

Ds 2010:22 (2010). Renskötselkonventionen. Stockholm: Regeringskansliet.

Ds 2014:8 (2014). Den mörka och okända historien - Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet. Stockholm: Regeringskansliet.

Ds 2017:43 (2017). Konsultation i frågor som rör det samiska folket. Stockholm: Regeringskansliet.

Eksjö tingsrätt (2010). Dom 2010-10-21 i mål nummer T 1395-09.

Emerga Research and Consulting AB (2016). [Romsk inkludering - Pilotkommuners arbete med romsk inkludering 2012–2015 – Slutrapport från följeforskningen av Romsk inkludering i fem pilotkommuner. \(emergase.se\)](#), hämtad 2025-08-28.

Europarådet (1995). Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Strasbourg: Europarådet.

Europarådet (2003a). Recommendation of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden, RecChL (2003)¹. Adopted by the Committee of Ministers on 19 June 2003 at the 844th meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2003b). Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden, ResCMN(2003)¹². Adopted by the Committee of Ministers on 10 December 2003 at the 865th meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2006). Recommendation of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden, RecChL (2006)⁴. Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2006 at the 974th meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2008). Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden, CM/ResCMN (2008)⁴. Adopted by the Committee of Ministers on 11 June 2008 at the 1029th meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2009). Recommendation of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden, CM/RecChL (2009)³. Adopted by the Committee of Ministers on 6 May 2009 at the 1056th meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2011). Recommendation of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden, CM/RecChL (2011)3. Adopted by the Committee of Ministers on 12 October 2011 at the 1123rd meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2013). Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden, CM/ResCMN (2013)2. Adopted by the Committee of Ministers on 11 June 2013 at the 1173rd meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2015). Recommendation of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden, CM/RecChL (2015)1. Adopted by the Committee of Ministers on 14 January 2015 at the 1216th meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2017). Recommendation of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden, CM/RecChL (2017)1. Adopted by the Committee of Ministers on 11 May 2017 at the 1286th meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2018). Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden, CM/ResCMN (2018)9. Adopted by the Committee of Ministers on 12 September 2018 at the 1323rd meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2020). Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden, CM/RecChL (2020)5. Adopted by the Committee of Ministers on 8 December 2020 at the 1391st meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2023a). Fifth opinion on Sweden. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Adopted on 11 October 2023. ACFC/OP/V(2023)4.

Europarådet (2023b). Recommendation of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Sweden, CM/RecChL (2023)2. Adopted by the Committee of Ministers on 19 April 2023 at the 1464th meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2024a). Evaluation by the Committee of Experts of the Implementation of the Recommendations for Immediate Action contained in the Committee of Experts' eighth evaluation report on Sweden. Adopted 7 March 2024.

Europarådet (2024b). Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden, CM/ResCMN (2024)3. Adopted by the Committee of Ministers on 5 April 2024 at the 1494th meeting of the Ministers' Deputies.

Europarådet (2025a). [European Charter for Regional or Minority Languages. Monitoring, Reports and Recommendations \(coe.int\)](#), hämtad 2025-08-26.

Europarådet (2025b). [Monitoring the European Charter for Regional or Minority Languages. \(coe.int\)](#), hämtad 2025-08-26.

Europarådet (2025c). [Monitoring the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities \(coe.int\)](#), hämtad 2025-08-26.

Europarådet (2025d). [National minorities. Country-specific monitoring. Sweden. \(coe.int\)](#), hämtad 2025-08-26.

Europarådet (2025e). [Reservations and Declarations for Treaty No.148 - European Charter for Regional or Minority Languages \(coe.int\)](#), hämtad 2025-08-26.

Europeiska kommissionen (2011). Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och social kommittén och Regionkommittén. En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020. KOM (2011) 173 slutlig.

Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk.

Folkhälsomyndigheten (2023). [Hur mår samer i Sverige? Resultat från en enkätundersökning om hälsa, livsvillkor och levnadsvanor bland samer.](#) (folkhalsomyndigheten.se), hämtad 2025-08-29.

Forum för levande historia (2011). [Romers kulturella och språkliga rättigheter – vägar mot ett förverkligande](#) (levandehistoria.se), hämtad 2025-08-29.

Förenta nationernas deklaration om urfolks rättigheter.

Förenta nationernas konvention Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Förordning (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Grundskoleförordningen (1994:1194).

Gävle tingsrätt (2006). Dom 2006-06-16 i mål nummer T 2285-05.

Göta hovrätt (2010a). Dom 2010-05-19 i mål nummer T 3065-09.

Göta hovrätt (2010b). Dom 2010-10-05 i mål nummer T 3330-09.

Göta hovrätt (2020). Dom 2020-03-16 i mål nummer T 1110-19.

Göteborgs stad (2025). [Antisemitism i Göteborg Stads skolor](#) (goteborg.se), hämtad 2025-08-26.

Hovrättens för västra Sverige (2009). Dom 2009-01-15 i mål nummer T 3501-08.

Institutet för språk och folkminnen (2020). [Handlingsprogram för bevarande av de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romska. Redovisning av regeringsuppdrag Ku2019/01339/CSM.](#) (isof.se), hämtad 2025-08-26.

Internationella arbetsorganisationens konvention nummer 169. Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries.

Johansson, Peter (2008). Samerna: ett ursprungsfolk eller en minoritet? En studie av svensk samepolitik 1986–2005. Göteborg: Göteborgs universitet.

Katzin, Mirjam (2021). Skolgårdsrasism, konspirationsteorier och utanförskap. en rapport om antisemitism och det judiska minoritetsskapet i Malmös förskolor, skolor, gymnasier och vuxenutbildning. Malmö: Malmö stad.

Kawesa, Victoria (2011). En utvärdering av DO:s bemötande och kontakt med romska anmälare, Linköpings universitet. LED 2009/22.

Konstitutionsutskottets betänkande 1992/93:KU17 (1993). Sameting m.m.

Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU6 (2000). Nationella minoriteter i Sverige.

Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU19 (2006). Minoritetsfrågor.

Kulturutskottets betänkande 1976/77:KrU43 (1977). [Kulturutskottets betänkande 1976/77:KrU43 med anledning av propositionen 1976/77:80 om insatser för samerna jämte motioner \(riksdagen.se\)](#), hämtad 2025-08-29.

Lag (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Lag (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

Lantto, Patrik (2012). Lappväsendet. Tillämpningen av svensk samepolitik 1885–1971. Umeå: Umeå universitet.

Ledman, Anna-Lill (2012). Att representera och representeras: Samiska kvinnor i svensk och samisk press 1966–2006. Umeå: Umeå universitet.

Lidköpings tingsrätt (2008). Dom 2008-05-20 i mål nummer T 1596-06.

Lundmark, Lennart (1998). Så länge vi har marker. Samerna och staten under sexhundra år. Stockholm: Prisma.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2011). Nationella minoriteter. Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk år 2010. Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2012). Nationella minoriteter. Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk år 2011. Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2013). Nationella minoriteter. Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk år 2012. Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2014). Nationella minoriteter. Rapport om tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk år 2013. Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2015). Nationella minoriteter - minoritetspolitikens utveckling år 2014. Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2016). Nationella minoriteter. Minoritetspolitikens utveckling år 2015. Barns rätt till sitt nationella minoritetsspråk inom förskola, förskoleklass och skola. Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2017). Nationella minoriteter. Minoritetspolitikens utveckling år 2016. Service och omvårdnad inom äldreomsorgen på nationella minoritetsspråk.

Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2018). Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling 2017.

Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2019). Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2018.

Inflytande och delaktighet – en fördjupning. Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2020). Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2019

Minoritetspolitiska mål och riktlinjer. Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2021). Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2020.

Coronapandemins konsekvenser på det minoritetspolitiska arbetet.

Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2022). Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2021.

Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2023). Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2022.

Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2024). Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2023.

Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametinget (2025). Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Minoritetspolitikens utveckling år 2024. Stockholm: Länsstyrelsens i Stockholms län.

NJA 1981 sidan 1.

NJA 2011 sidan 109.

NJA 2020 sidan 3.

Nyköpings tingsrätt (2015). Dom 2015-10-21 i mål nummer T 555–15.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2004). Diskriminering av romer i Sverige. Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer. Stockholm: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008a). Diskriminering av samer. Samers rättigheter ur ett diskrimineringsperspektiv. Stockholm: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008b). Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet. Stockholm: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008c). Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden. Stockholm: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (1990). [Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE.](#) (osce.org), hämtad 2025-08-29.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (1999). [The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note](#) (osce.org), hämtad 2025-08-29.

Proposition 1975/76:209 (1976). Om ändring i regeringsformen. (riksdagen.se), hämtad 2025-08-29.

Proposition 1992/93:32 (1993). Om samerna och samisk kultur m.m.

Proposition 1998/99:143 (1999). Regeringens proposition 1998/99:143. Nationella minoriteter i Sverige.

Proposition 1999/2000:1 (2000). Regeringens proposition 1999/2000:1 Budgetpropositionen för 2000. Förslag till statsbudget för budgetåret 2000, reviderad finansplan, budgetpolitiska mål, ändrade anslag för budgetåret 1999, skattefrågor m.m.

Proposition 2008/09:158 (2009). Regeringens proposition 2008/09:158. Från erkännande till egenmakt. Regeringens strategi för de nationella minoriteterna.

Proposition 2017/18:199 (2018). Regeringens proposition 2017/18:199. En stärkt minoritetspolitik.

Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

Regeringen (1995). Kommittédirektiv. Europarådets konvention om regionala språk och minoritetsspråk. Beslut vid regeringssammanträde den 18 maj 1995. Dir 1995:84.

Regeringen (1996). Kommittédirektiv. Tilläggsdirektiv till Minoritetsspråkskommittén. Beslut vid regeringssammanträde den 17 oktober 1996. Dir. 1996:77.

Regeringen (1997). Kommittédirektiv. ILO:s konvention nummer 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder. Beslut vid regeringssammanträde den 11 september 1997. Dir. 1997:103.

Regeringen (2012). Regeringsbeslut 2012-10-18. Bidrag för rekrytering och utbildning av hälsokommunikatörer. A2012/2884/DISK.

Regeringen (2014a). Kommittédirektiv. Kraftsamling i arbetet mot antiziganism. Beslut vid regeringssammanträde den 20 mars 2014. Dir. 2014:47.

Regeringen (2014b). Regeringsbeslut 2014-03-20. Tillsyn avseende registrering av känsliga personuppgifter på grundval av etniskt ursprung. A2014/1272/DISK.

Regeringen (2016). Kommittédirektiv. En stärkt minoritetspolitik – översyn av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2016. Dir. 2016:73.

Regeringen (2020). Kommittédirektiv. Uppgörelse med historiska kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset. Beslut vid regeringssammanträde den 19 mars 2020. Dir. 2020:29.

Regeringen (2021). Kommittédirektiv. Kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket. Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021. Dir. 2021:103.

Regeringen (2022). [Handlingsprogram för bevarande och främjande av de nationella minoritetsspråken \(regeringen.se\)](#), hämtad 2025-08-27.

Regeringen (2024). Regeringsbeslut 2024-03-07. Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten om mäns våld mot kvinnor, annat våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck mot barn och vuxna som tillhör de nationella minoriteterna. Ku2024/00383.

Regeringen (2025a). Regeringsbeslut 2025-05-28. Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att förbereda och genomföra ett inordnande av den verksamhet inom minoritetspolitiken som Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för. Ku2024/01003.

Regeringen (2025b). Regeringsbeslut 2025-05-28.Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att förbereda och genomföra en överföring av verksamheten inom minoritetspolitiken till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Ku2025/00625.

Regeringen (2025c). [Strategi för att stärka judiskt liv och motverka antisemitism i Sverige \(regeringen.se\)](#), hämtad 2025-08-27.

Regeringsformen (1974:152).

Regeringens skrivelse 2005/06:95 (2006). En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009. Stockholm: Sveriges Riksdag.

Regeringens skrivelse 2011/12:56 (2012). En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032. Stockholm: Regeringskansliet.

Riksrevisionen (2025). Nationella minoritetsspråk – kortsiktiga och otillräckliga statliga insatser. RiR 2025:16. Stockholm: Riksrevisionen.

Sametinget (2020). Förslag till handlingsprogram för bevarande av de samiska språken. Regeringsuppdrag Ku2019/01888/CSM.
Dnr 1.3.8-2019-1498.

Sametingslag (1992:1433).

SFS 2008:97 (2008). Förordning om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194). Utfärdad den 6 mars 2008.

SFS 2014:458 (2014). Lag om ändring i skollagen (2010:800). Utfärdad den 5 juni 2014.

Skollag (2010:800).

Sverigefinländarnas delegation (2022). [Svensk skola – Bara bromskloss eller minoritetspolitikens huvudmotståndare? Minoritetspolitiskt bokslut 2022. Rapport av Rohdin, Lennart på uppdrag av Sverigefinländarnas delegation. \(minoritet.se\)](#), hämtad 2025-08-27.

Sveriges riksdag (2000). Riksdagsskrivelse 1999/2000:69.

Smith, Carsten (red.) (2005). Nordisk samekonvensjon. Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe : oppnevnt 13. november 2002, avgitt 26.oktober 2005. Oslo: Expertgruppen.

SOU (Statens offentliga utredningar) 1986:36 (1986). Samernas folkrättsliga ställning. Delbetänkande av Samerättsutredningen. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.

SOU 1989:41 (1989). Samerätt och sameting. Huvudbetänkande av Samerättsutredningen. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.

SOU 1990:91 (1990). Samerätt och samiskt språk. Slutbetänkande av Samerättsutredningen. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.

SOU 1997:192 (1997). Steg mot en minoritetspolitik - Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk. Betänkande av minoritetsspråkskommittén. Stockholm: Fritzes.

SOU 1997:193 (1997). Steg mot en minoritetspolitik: betänkande. Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter. Betänkande av minoritetsspråkskommittén. Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:2 (1999). Steriliseringsfrågor i Sverige 1935–1975 - Ekonomisk ersättning. Delbetänkande av 1997 års steriliseringsutredning. Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:25 (1999). Samerna - ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169. Betänkande av Utredningen om ILO:s konvention nr 169. Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:146 (1999). Sammanhållen rovdjurspolitik. Slutbetänkande av Rovdjursutredningen. Stockholm: Fakta info direkt.

SOU 2000:20 (2000). Steriliseringsfrågan i Sverige 1935 – 1975. Historisk belysning - Kartläggning – Intervjuer. Slutbetänkande av 1997 års steriliseringsutredning. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:22 (2000). Från politik till praktik – De svenska steriliseringslagarna 1935-1975. Rapport till 1997 års steriliseringsutredning. Stockholm: Fritzes.

SOU 2001:101 (2001). En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare. Betänkande från rennäringspolitiska kommittén. Stockholm: Fritzes.

SOU 2002:77 (2002). Sametingets roll i det svenska folkstyret. Betänkande från Sametingsutredningen.

SOU 2005:17 (2005). Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Delbetänkande av Jakt- och fiskerättsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2005:40 (2005). Rätten till mitt språk. Förstärkt minoritetsskydd. Delbetänkande av Utredningen om finska och sydsamiska språken. Stockholm: Fritzes.

SOU 2005:79 (2005). Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö. Delbetänkande av Jakt- och fiskerättsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2005:116 (2005). Jakt och fiske i samverkan. Slutbetänkande av Jakt- och fiskerättsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2006:14 (2006). Samernas sedvanemarker. Betänkande av Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet. Stockholm: Fritzes.

SOU 2006:19 (2006). Att återta mitt språk - åtgärder för att stärka det samiska språket. Slutbetänkande av Utredningen av finska och sydsamiska språken. Stockholm: Fritzes.

SOU 2008:26 (2008). Värna språken – förslag till språklag. Betänkande av Språklagsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2008:125 (2008). En reformerad grundlag. Betänkande av Grundlagsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2009:99 (2009). Vanvård i social barnavård under 1900-talet. Delbetänkande av Utredningen om vanvård i den sociala barnavården. Stockholm: Fritzes.

SOU 2010:55 (2010). Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. Betänkande av Delegationen för romska frågor. Stockholm: Fritzes.

SOU 2011:9 (2011). Barnen som samhället svek - åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. Betänkande av Upprättelseutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2011:61 (2011). Vanvård i social barnavård. Slutrapport. Slutbetänkande av Utredningen om vanvård i den sociala barnavården. Stockholm: Fritzes.

SOU 2012:58 (2012). Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Delbetänkande av Presstödskommittén. Stockholm: Fritzes.

SOU 2016:44 (2016). Kraftsamling mot antiziganism. Slutbetänkande av Kommissionen mot antiziganism. Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2017:60 (2017). Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Delbetänkande av Utredningen om en stärkt minoritetspolitik. Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2017:88 (2017). Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Slutbetänkande av Utredningen om en stärkt minoritetspolitik. Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2017:91 (2017). Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk. Betänkande av Utredningen förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk. Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2020:27 (2020). Högre växel i minoritetspolitiken - Stärkt samordning och uppföljning. Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av minoritetspolitiken. Stockholm: Norstedts juridik.

SOU 2023:46 (2023). Jakt och fiske i renbetesland. Delbetänkande av Renmarkskommittén. Stockholm: Elanders Sverige AB.

SOU 2023:68 (2023). Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Slutbetänkande av Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset. Stockholm: Regeringskansliet.

SOU 2024:3 (2024). Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Betänkande av Utredningen om nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige. Stockholm: Regeringskansliet.

Statens skolinspektion (2012). I marginalen - En granskning av modersmålsundervisning och tvåspråkig undervisning i de nationella minoritetsspråken. Kvalitetsgranskning. Rapport 2012:2. Diarienummer 40–2011:2523.

Statens skolverk (2021). Redovisning av regeringsuppdrag. Redovisning av uppdrag om nationell samordning av undervisningen i minoritetsspråk. Dnr. 7.5.2–2021:451.

Stockholms tingsrätt (2011). Dom 2011-02-07 i mål nummer T 7268–10.

Stoor, Jon Petter A., Spetz, Karin, Widén, Ludvig och San Sebastian, Miguel (2025). Det är hemskt och magiskt samtidigt: en rapport om unga samers hälsa. Umeå: Umeå universitet.

Spetz, Jennie (2014). Debatterad och marginaliserad perspektiv på modersmålsundervisningen. Stockholm: Språkrådet.

Språklag (2009:600).

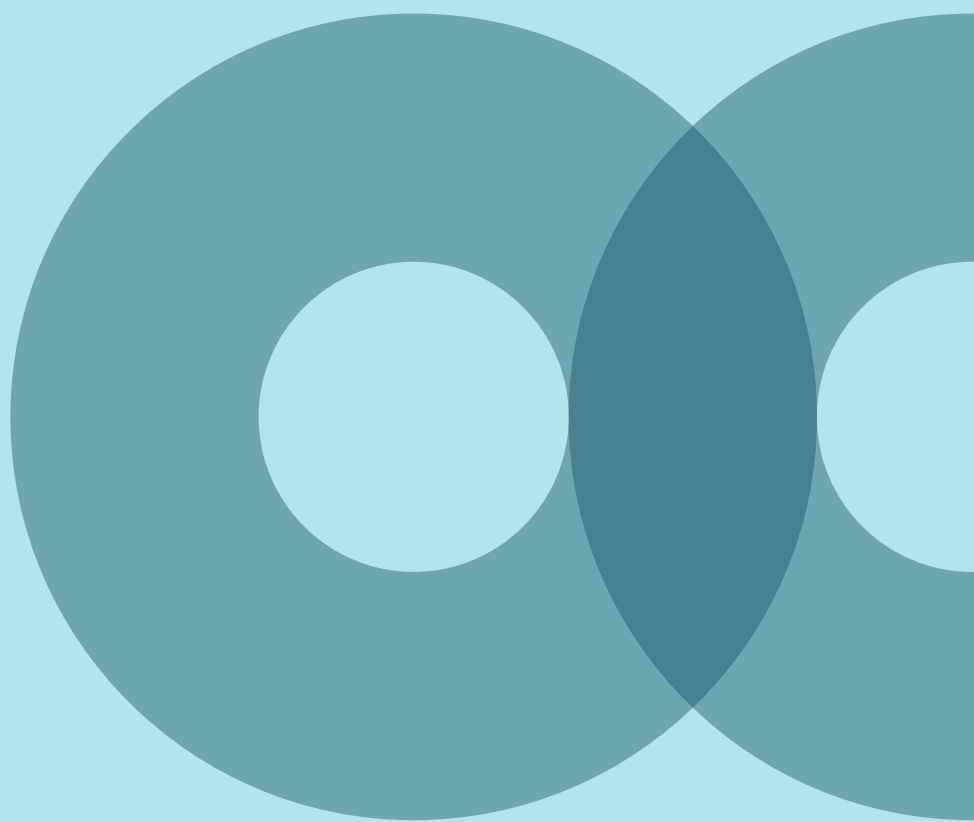
Svea hovrätt (2008). Dom 2008-10-17 i mål nummer T 9702-06.

Svea hovrätt (2017). Dom 2017-04-28, mål nummer. T 6161-16.

UNESCO (2025). [Atlas of the World's Languages in Danger \(unesco.org\)](https://unesco.org), hämtad 2025-08-29.

Wagrell, Kristin (2022). [Antisemitismen i Stockholms skolor – En rapport om skolpersonal och elevers upplevelser och tankar kring antisemitiska uttryck i sin skolmiljö \(jfst.se\)](https://jfst.se), hämtad 2025-08-27.

Östersunds Tingsrätt (2010). Dom 2010-11-10 i mål nummer T 243-08.



DO

www.do.se

Box 4057

169 04 Solna

Telefon 08-120 20 700

Facebook/Diskrimineringsombudsmannen

Instagram: @diskrimineringsombudsmannen_do

Linkedin/Diskrimineringsombudsmannen, DO

ISBN 978-91-88175-61-8

